1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 16

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 16 aprile 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

SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. **39.** Sentenza 24 marzo - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento, disposto dal questore, dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Convalida o proroga del trattenimento da parte dell'autorità giurisdizionale - Ricorso per cassazione contro i decreti di convalida e di proroga - Disciplina - Rinvio alla procedura per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo ex art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 anziché ai commi 3 e 4 del medesimo articolo - Decisione della Cassazione in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori anziché a seguito di ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, che non sospende l'esecuzione della misura, e su cui la Cassazione decide con sentenza entro dieci giorni in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore - Irragionevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 6, modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187.

– Costituzione, artt. 3, 24, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1. . *Pag.* 1

N. **40.** Sentenza 12 febbraio - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegno temporaneo per figli minori - Requisiti richiesti ai beneficiari - Ammissione al beneficio del cittadino straniero titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio a tutela della maternità e dell'infanzia - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1).

– Costituzione, artt. 3 e 31. . . . . *Pag.* 15

N. **41.** Ordinanza 10 marzo - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione della pena o ammissione a misure alternative alla detenzione (affidamento in prova ai servizi sociali e detenzione domiciliare) - Mancato rispetto, da parte del tribunale di sorveglianza, del termine ordinatorio di 45 giorni per la decisione di pregresse istanze di ammissione a misure alternative - Possibilità, quando il superamento del residuo della pena richiesto per fruire della sospensione o essere ammesso alle misure alternative dipenda dal mancato rispetto del citato termine, che il PM disponga comunque la sospensione ovvero che il detenuto sia comunque ammesso alle misure alternative - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena nonché del principio, anche di natura convenzionale, della ragionevole durata del processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 5; legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 47, commi 1 e 3-*bis*, e 47-*ter* e seguenti.

– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 5 e 6. . . . . *Pag.* 25

N. **42.** Sentenza 12 marzo - 11 aprile 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Energia - Concessioni di derivazione idrica, anche di grandi derivazioni idroelettriche - Norme della Regione autonoma Sardegna - Deliberazioni della Giunta regionale e decreti del Presidente di sospensione delle concessioni già rilasciate a ENEL spa - Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 2023 di annullamento delle predette deliberazioni - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata lesione dell'autonomia regionale e della competenza legislativa, riconosciuta anche in via statutaria, del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, nonché della funzione esclusiva della Corte costituzionale per il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi - Intervenuta cassazione della sentenza da cui è sorto il conflitto - Sopravvenuta carenza di interesse - Improcedibilità del ricorso.

– Tribunale Superiore delle acque pubbliche, sentenza 12 maggio 2023, n. 87;
– Costituzione, artt. 101, 116, 117, primo comma, e 134; statuto speciale per la Regione autonoma Sardegna, art. 3, comma 1, lettera *l)*. . . . . *Pag.* 28

N. **43.** Sentenza 24 febbraio - 15 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accise - Addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica - Assenza di una delle due condizioni richieste cumulativamente per la legittimità della misura (nel caso concreto: finalità specifica) - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento UE - Illegittimità costituzionale.

Tributi - Accise - Soggetto passivo dell'accisa (fornitore) - Obbligo, a seguito di procedimento giurisdizionale, di restituzione al cliente delle somme percepite a titolo di rivalsa dell'imposta - Termine perentorio per chiedere dell'amministrazione finanziaria il rimborso dell'importo indebitamente versato - Novanta giorni dalla sentenza che impone la restituzione delle somme - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, del diritto alla libertà dell'iniziativa economica, del diritto a un equo processo, del principio, anche europeo, di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 14, comma 4; decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26.
– Costituzione, artt. 3, 11, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; direttiva 2008/118/CE, art. 1, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 52. . . . . *Pag.* 35

N. **44.** Sentenza 25 febbraio - 15 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Editoria - Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche locali - Modifiche ai criteri di ammissione al riparto - Introduzione del cosiddetto "scalino preferenziale" - Rinvio recettizio, mediante legificazione, a regolamento amministrativo disciplinante il suddetto riparto - Successiva interpretazione autentica del rinvio, nel senso che esso ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni contenute nel regolamento indicato a decorrere dalla sua entrata in vigore - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, e dei principi di uguaglianza e di certezza dell'ordinamento giuridico e di quelli, anche convenzionali, del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, nonché, in via subordinata, del pluralismo dell'informazione e della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*, in relazione all'art. 6, comma 2, del d.P.R. 23 agosto 2017, n. 146.
– Costituzione, artt. 2, 3, 21, 24, primo comma, 41, 77, 103, 111, primo e secondo comma, 113, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 10 e 14. . . . . *Pag.* 44

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **16.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 aprile 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria – Autorizzazione delle Aziende sanitarie locali (ASL) a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito – Disposizione applicabile anche ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025.

– Legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1..... *Pag.* 80

N. **61.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 febbraio 2025

Previdenza – Impiego pubblico – Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età – Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, differentemente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione.

– Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140 e successive modifiche e integrazioni, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche e integrazioni, art. 12, comma 7.... *Pag.* 84

N. **62.** Ordinanza della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione Calabria del 10 febbraio 2025

Responsabilità amministrativa e contabile – Comuni, province e città metropolitane – Dichiarazione di dissesto – Conseguenze per gli amministratori che sono stati riconosciuti, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, al verificarsi del dissesto finanziario – Sanzioni interdittive – Divieto di ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati – Incandidabilità, per un periodo di dieci anni, per i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili per la medesima fattispecie, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 248, comma 5. ..... *Pag.* 92

N. **63.** Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 13 dicembre 2024

Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Mancata previsione che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

In via subordinata: Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Interpretazione del diritto vivente rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 35490 del 2009 e n. 36208 del 2024 nella parte in cui si afferma «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

– Codice di procedura penale, art. 578, comma 1. ..... *Pag.* 105

N. **64.** Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 13 dicembre 2024

Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Mancata previsione che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

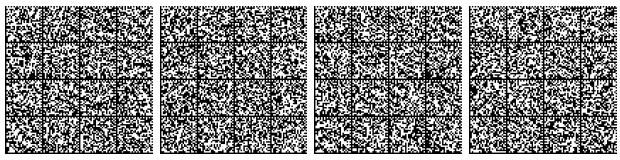
In via subordinata: Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Interpretazione del diritto vivente rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 35490 del 2009 e n. 36208 del 2024 nella parte in cui si afferma «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

– Codice di procedura penale, art. 578, comma 1. ..... *Pag.* 126

N. **65.** Ordinanza del Tribunale di Roma del 21 marzo 2025

Cittadinanza – Riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Limiti al riconoscimento della cittadinanza per discendenza – Omessa previsione.

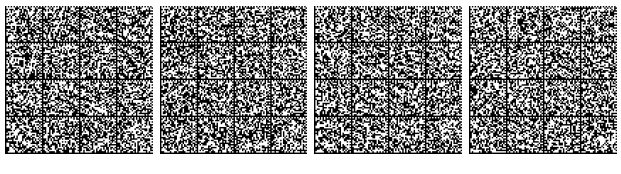
– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1, comma 1, lettera *a*). ..... *Pag.* 148



N. **66.** Ordinanza del Tribunale di Milano del 3 marzo 2025

Cittadinanza – Riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Omessa previsione di ulteriori requisiti di collegamento con il popolo italiano.

– Codice civile, approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, art. 4; legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), art. 1; legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1. ..... *Pag.* 157



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **39**

Sentenza 24 marzo - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento, disposto dal questore, dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Convalida o proroga del trattenimento da parte dell'autorità giurisdizionale - Ricorso per cassazione contro i decreti di convalida e di proroga - Disciplina - Rinvio alla procedura per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo ex art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 anziché ai commi 3 e 4 del medesimo articolo - Decisione della Cassazione in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori anziché a seguito di ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, che non sospende l'esecuzione della misura, e su cui la Cassazione decide con sentenza entro dieci giorni in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore - Irragionevolezza e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 6, modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187.
– Costituzione, artt. 3, 24, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

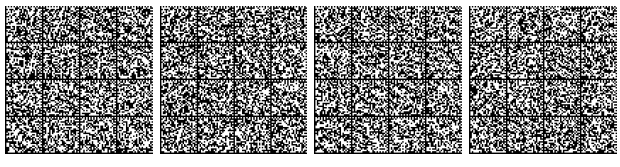
*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

*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. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di



gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, sul ricorso proposto da A. B., con ordinanza del 31 gennaio 2025, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio del 24 marzo 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2025, iscritta al n. 29 reg. ord. 2025, la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, primo e secondo comma, e 117 (*recte*: art. 117, primo comma), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, «richiamato dall'art. 5-*bis*» (*recte*: art. 6, comma 5-*bis*), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito.

1.1.- La Corte di cassazione premette di essere investita del ricorso avverso il decreto del 17 gennaio 2025, con il quale la Corte d'appello di Cagliari, in composizione monocratica, ha convalidato il provvedimento di trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Macomer, per la durata di sessanta giorni, adottato il 15 gennaio 2025 dal Questore di Nuoro nei confronti di A. B.

Il giudice *a quo* espone che il Questore aveva motivato il trattenimento in ragione della pericolosità, per l'ordine e la sicurezza pubblica, dell'interessato e del concreto pericolo di fuga, reputando, altresì, palesemente pretestuosa la domanda di protezione internazionale dallo stesso avanzata mentre era sottoposto ad un precedente provvedimento di trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, emesso dal Questore di Vercelli il 10 gennaio 2025 e convalidato dal Giudice di pace di Oristano il 13 gennaio 2015 (*recte*: 2025).

1.2.- Riferisce la Corte rimettente che, contro il decreto di convalida, A. B. ha proposto ricorso per cassazione sulla base di cinque motivi, con il primo dei quali ha dedotto la violazione dell'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, in relazione all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e in riferimento agli artt. 3, 13, 25, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 13 e 14 CEDU. Secondo il ricorrente, l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, «come modificato dalla legge n. 187/2024», prevedendo un termine per proporre ricorso per cassazione di soli cinque giorni, discriminerebbe i destinatari dei provvedimenti di trattenimento rispetto ai soggetti detenuti presso gli «istituti penali», i quali, invece, fruiscono di termini più ampi per predisporre la propria difesa; dall'altro, sottrarrebbe la competenza a decidere sui decreti di convalida del trattenimento alle sezioni civili della Corte di cassazione, da considerarsi come giudice naturale nella materia in questione. Il ricorrente ha, inoltre, lamentato che la nuova disciplina processuale abbia sancito la proponibilità del ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere *a)*, *b)*, e *c)*, del codice di procedura penale, i quali, però, non avrebbero attinenza con la materia in esame.

1.2.1.- Il giudice *a quo* aggiunge che, con il secondo motivo, il ricorrente ha denunciato la violazione dell'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, in relazione all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e agli artt. 2, 3 e 4 del decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, nonché in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in rela-

zione agli artt. 3, 13 e 14 CEDU. Il ricorrente lamenta che il giudice di prime cure ha rigettato la propria eccezione di incompetenza della corte d'appello a favore della «Sezione specializzata del Tribunale» sulla base di una motivazione del tutto apparente.

1.2.2.- Riferisce, poi, la Corte di cassazione che, con il terzo motivo, è stata denunciata la violazione dell'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015 in riferimento all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e agli artt. 2, 3 e 4 del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nonché in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 13 e 14 CEDU. Ad avviso del ricorrente, la Corte d'appello avrebbe deciso con motivazione apparente sulla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, in riferimento all'art. 25 Cost., dovendo il giudice naturale precostituito identificarsi esclusivamente nelle sezioni specializzate dei tribunali di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 13 del 2017, come convertito.

1.2.3.- Espone, ancora, il giudice *a quo* che con il quarto motivo di ricorso è stata denunciata la violazione dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, in riferimento all'art. 10, terzo comma, Cost., e in relazione all'art. 19, commi 1 e 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 3 CEDU e all'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) nonché all'art. 2697 del codice civile. Secondo il ricorrente, la Corte d'appello avrebbe motivato in modo apparente sulla eccezione di illegittimità dell'espulsione posta a base del trattenimento, formulata alla luce dell'art. 19, commi 1 e 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998 sul presupposto che, in caso di rimpatrio in Algeria, egli avrebbe corso il rischio di essere processato per il reato di espatrio senza autorizzazione amministrativa ai sensi dell'art. 175-*bis* del codice penale algerino.

Lo stesso ricorrente - aggiunge l'ordinanza di rimessione - ha dedotto di aver segnalato al giudice della convalida che in Algeria vengono denunciati trattamenti inumani e degradanti nei confronti delle persone private della libertà personale ed è prevista la pena di morte, sicché tale nazione non avrebbe dovuto essere designata come un paese sicuro. Ha anche lamentato che la Corte d'appello avrebbe motivato in modo apparente e contraddittorio in ordine alla pericolosità del ricorrente.

1.2.4.- Il Collegio rimettente riferisce, infine, che, con il quinto motivo, è stata denunciata la violazione dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, in riferimento all'art. 10, terzo comma, Cost., e in relazione all'art. 19, commi 1 e 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 3 CEDU, all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008 e all'art. 2697 cod. civ. Il ricorrente si duole della motivazione apparente del provvedimento impugnato, là dove non considera che, nella memoria depositata in sede di convalida al fine di dimostrare la non pretestuosità della propria domanda di protezione internazionale, egli aveva spiegato di essere stato costretto ad espatriare dall'Algeria per sottrarsi alle aggressioni dei familiari della donna con la quale intratteneva una relazione sentimentale.

1.3.- Il giudice *a quo* segnala che nella data del 30 gennaio 2025, fissata per la decisione, il difensore del ricorrente ha trasmesso a mezzo posta elettronica certificata una memoria con la quale ha ribadito le doglianze illustrate nel ricorso, ha contestato alcune delle affermazioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 24 gennaio 2025, n. 2967 (depositata in pari data), e ha svolto considerazioni in ordine all'assimilazione del procedimento di convalida a quelli scaturenti dall'emissione di un mandato di arresto europeo.

1.4.- Premessa, quindi, la ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disciplina censurata, in punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva che l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, richiamato «dall'art. 5-*bis* [*recte*: art. 6, comma 5-bis] d.lgs. n. 142 del 2015» contiene la disciplina processuale in base alla quale deve essere deciso il ricorso di cui è investita.

La Corte rimettente aggiunge che il rinvio operato dallo stesso art. 14, comma 6, nei limiti della compatibilità, all'art. 22, comma 5-*bis*, della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri) impone che il giudizio di cassazione sia definito entro il termine di sette giorni ivi stabilito e che tale «sbarramento temporale» debba essere rispettato, in ossequio all'art. 124, comma 1, cod. proc. pen. e al principio di soggezione del giudice alla legge sancito dall'art. 101, secondo comma, Cost.

La stessa rimettente rileva, però, come la nuova disciplina delinei il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione in termini «strutturalmente inidonei a garantire l'ordinato svolgimento del contraddittorio». Quindi, in relazione a tale profilo, solleva dubbi di illegittimità costituzionale, motivandone la rilevanza in base alla circostanza che, nella mattinata del 30 gennaio 2025, il ricorrente ha depositato un'articolata memoria, elemento che «rende evidente il tema del modo nel quale assicurare il contraddittorio».

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che la normativa processuale in scrutinio «presenta profili di indeterminatezza delle scansioni nelle quali ospitare il necessario contraddittorio delle parti», che sono conseguenza della scelta di prevedere l'applicabilità delle regole dettate per il giudizio di cassazione in materia di

mandato d'arresto europeo consensuale. Tale disciplina - che è radicalmente diversa da quella dei procedimenti relativi all'esecuzione di mandati di arresto europei non caratterizzati da profili di consensualità -, contemplando un termine per la decisione di sette giorni dalla ricezione degli atti, renderebbe evidentemente inapplicabile il modello processuale ordinario di cui all'art. 611 cod. proc. pen., «che presuppone una diversa articolazione temporale».

Né, secondo la Corte di cassazione, la normativa in scrutinio si presterebbe ad una interpretazione conforme in base alla quale il giudice possa modulare il rito secondo cadenze processuali diverse, posto che una ricostruzione siffatta si tradurrebbe in una interpretatio abrogans del termine prescritto.

Allo stesso modo, sarebbe preclusa la possibilità di consentire la partecipazione di difensori ad una udienza fissata «in modo pretorio».

Ne deriverebbe, secondo la Corte rimettente, che, in assenza di qualsivoglia regolamentazione, «le parti possono trasmettere, in qualunque momento, memorie senza che sia disciplinato il diritto delle controparti di averne contezza (o di avere contezza del termine entro il quale l'antagonista processuale è chiamato a depositare i propri scritti)».

1.6.- Richiamando, quindi, la giurisprudenza di questa Corte, il giudice *a quo* rammenta come il contraddittorio, quale connotato intrinseco del giudizio, costituisca una primaria e fondamentale garanzia del giusto processo nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa.

Si argomenta che lo svolgimento del contraddittorio «postula un'ordinata scansione dei momenti processuali all'interno della quale le parti possano svolgere le loro difese, consentendo al giudice di apprezzarle e di esprimersi su di esse in termini argomentati». Tale esigenza ricorre soprattutto nei giudizi in cui manchino il consenso o la rinuncia delle parti che «razionalmente giustificano semplificazioni processuali».

La Corte di cassazione rileva, quindi, che è pur vero che in procedimenti come quello per la proroga dei termini di custodia cautelare il legislatore non impone forme determinate, consentendo al giudice di scegliere di volta in volta quelle più idonee ad assicurare, in modo celere e semplificato, una effettiva dialettica tra accusa e difesa.

Non di meno, un meccanismo processuale siffatto non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, in cui viene in considerazione un giudizio di legittimità destinato a definire una controversia che investe la conformità a legge della limitazione della libertà personale per un periodo apprezzabile e involge una pluralità di questioni la cui soluzione richiede un «ordinato (dal legislatore) svolgimento delle scansioni nelle quali le parti possono interloquire».

Per converso, la disciplina che la Corte rimettente è chiamata ad applicare non indica «i modi, i tempi e i protagonisti di idonee attività comunicative», né individua «i termini nei quali il contraddittorio è destinato ad articolarsi in modo congruo». Tali lacune - osserva l'ordinanza di rimessione - rendono non manifestamente infondato il dubbio «che venga rimesso al giudice il potere - invece di competenza del legislatore - di determinare attraverso un ragionevole bilanciamento delle esigenze di celerità e quelle di compiuto dispiegarsi del diritto di difesa delle parti, pubbliche e private, interessate, le cadenze del processo».

Dovrebbe, al contrario, escludersi che il giudice possa individuare adempimenti e termini la cui inosservanza comporti sanzioni processuali non previste dal legislatore. Inoltre, la regolamentazione giudiziale, caso per caso, del contraddittorio tra le parti genererebbe incertezza, dando luogo ad una indebita supplenza del potere giudiziario rispetto a determinazioni necessariamente spettanti al legislatore.

1.7.- La Corte di cassazione precisa, poi, che, nel caso di specie, non è in discussione il principio secondo il quale il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, ma viene in rilievo la necessità che lo stesso legislatore delinei compiutamente i tratti del giudizio di legittimità nel rispetto del principio costituzionale di legalità processuale e del diritto di difesa.

1.8.- Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la disciplina in scrutinio contrasti anzitutto con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., alla stregua del quale le condizioni che garantiscono il contraddittorio devono essere definite dalla legge. Infatti, la «garanzia della disciplina legale», desumibile «per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., dall'art. 6, par. 2 [*recte*: par. 1], della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo», imporrebbe anche «la qualità della fonte di regolazione che, nel caso di specie, viene in rilievo non come chiarezza espositiva, ma come completezza della disciplina che, sola, garantisce una definizione prevedibile della sede del confronto processuale».

1.9.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 24 Cost., in quanto la disciplina censurata inciderebbe «significativamente sul diritto delle parti di conoscere le ragioni della controparte, soprattutto quando vengano in gioco diritti fondamentali e in sede di giudizio di legittimità, ultima istanza giurisdizionale».

Osserva, al riguardo, il Collegio rimettente che, non a caso, l'art. 22, commi da 1 a 4, della legge n. 69 del 2005, per l'ipotesi in cui manchi il consenso o la rinuncia dell'interessato, prevede un modello processuale che, attraverso il richiamo all'art. 127 cod. proc. pen., consente un ordinato svolgimento del contraddittorio «adeguato al contrasto di posizioni delle parti».

1.10.- La normativa in scrutinio confliggerebbe, altresì, con il principio di ragionevolezza, in quanto rinvia ad una disciplina che sottende una scelta consensuale del destinatario della richiesta, laddove il procedimento in esame è caratterizzato da una «manifesta contrapposizione degli interessi in gioco».

1.11.- Da ultimo, il giudice *a quo* ricorda come questa Corte abbia chiarito che, una volta accertato un vulnus ad un principio costituzionale, non osta all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale 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 (è citata, tra le altre, la sentenza n. 128 del 2024).

1.12.- Sulla scorta di tali premesse, la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, «nella parte in cui, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69, prevede che la Corte di cassazione giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori, in tal modo affidando alla creazione dell'autorità giudiziaria l'individuazione delle scansioni processuali idonee a realizzare il contraddittorio nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti previsto per la decisione».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità o, in subordine, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- L'interveniente rileva che la Corte di cassazione ha sollevato le questioni «muovendo dal caso concreto», nel quale, poche ore prima della camera di consiglio, il ricorrente aveva depositato una memoria contenente note difensive, così rendendo più complesso definire il giudizio nel termine di sette giorni stabilito dalla disposizione censurata e imponendo alla stessa rimettente di individuare le scansioni processuali idonee a realizzare il contraddittorio.

Secondo l'interveniente, il giudice *a quo*, nel valutare la ritualità della memoria depositata dal ricorrente nell'imminenza della udienza camerale, avrebbe dovuto considerare che è la stessa disciplina in scrutinio ad escluderne l'ammissibilità, concentrando eventualmente solo su tale profilo le censure di illegittimità costituzionale.

Lo stesso Collegio rimettente non avrebbe, inoltre, verificato se, alla stregua della formulazione della disposizione in scrutinio, il prescritto termine di definizione del giudizio abbia natura soltanto ordinatoria e quindi possa essere derogato mediante l'autorizzazione, nei casi in cui si renda necessario, del deposito di note difensive.

La mancata valutazione «in punto di rilevanza» di tali profili si tradurrebbe, ad avviso della difesa statale, nell'inammissibilità delle questioni sollevate.

2.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato argomenta la non fondatezza delle questioni evidenziando come il modello di contraddittorio adottato dalla previsione censurata sia del tutto coerente con l'art. 111 Cost. Il contraddittorio può realizzarsi anche attraverso la sottoposizione al giudice di «un atto con il quale sono contestate le conclusioni adottate con un provvedimento e le argomentazioni svolte da altre parti». Secondo l'interveniente, la configurazione del giudizio in scrutinio, caratterizzata dalla mancata previsione dello scambio di memorie in aggiunta agli atti difensivi, sarebbe, inoltre, coerente con la scelta legislativa di limitare i motivi di ricorso a quelli di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen.

D'altronde, la concentrazione del procedimento in scrutinio si giustifica in ragione del «valore in gioco», avendo lo stesso ad oggetto un provvedimento restrittivo della libertà personale.

In ogni caso, aggiunge l'interveniente, se la Corte rimettente ritenesse necessario, in ipotesi specifiche, consentire il deposito di note difensive, ben potrebbe autorizzarle derogando «ad un termine che è, per l'appunto, ordinatorio».

Un termine avente tale natura, conclude la difesa statale, non comporta conseguenze sul piano processuale, né extraprocessuali, come è reso evidente dalla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *q)*, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, recante «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *f)*, della legge 25 luglio 2005, n. 150», il quale sanziona il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni.

Nel caso considerato, il superamento del termine non si porrebbe in contrasto neanche con l'art. 124 cod. proc. pen., in quanto non risulterebbe ingiustificato, ma motivato dalla necessità di consentire il deposito di ulteriori note difensive.

3.- L'Unione camere penali italiane (UCPI) ha presentato un'opinione scritta quale amicus curiae - ammessa con decreto presidenziale del 6 marzo 2025 -, argomentando in senso adesivo alle censure del giudice *a quo*.

L'UCPI rileva come le modifiche apportate dal d.l. n. 145 del 2024, come convertito, perseguano finalità di semplificazione e di celerità riducendo drasticamente sia il termine per impugnare sia quello destinato alla trattazione e alla decisione. Ciò, attraverso un modello processuale - mutuato dal procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo consensuale - del tutto eterogeneo rispetto a quello del giudizio avente ad oggetto il controllo di legittimità sulle decisioni di convalida del trattenimento amministrativo dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri, in quanto inteso essenzialmente a verificare l'effettiva e valida prestazione del consenso o della rinuncia della persona di cui è richiesta la consegna.

Lamenta l'amicus curiae che l'opzione del legislatore di estendere al giudizio in questione il modello atipico e residuale del procedimento in materia di mandato di arresto europeo consensuale sia irragionevole.

Conclude, quindi, indicando come paradigmi procedimentali utili a porre rimedio ai prospettati vulnera costituzionali il processo per cassazione in materia di estradizione ai sensi dell'art. 706 cod. proc. pen. e quello relativo alle misure cautelari ex art. 311 cod. proc. pen.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2025 (iscritta al reg. ord. n. 29 del 2025), la Corte di cassazione, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito.

Ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, contro i decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera presso un centro di permanenza per i rimpatri «è proponibile ricorso per cassazione, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

L'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015 dispone, poi, che contro i provvedimenti di convalida o di proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale «è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

1.1.- Ad avviso della Corte rimettente, il richiamato art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nella parte in cui, rinviando alle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69, prevede che la Corte di cassazione giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori, in tal modo affidando alla creazione dell'autorità giudiziaria l'individuazione delle scansioni processuali idonee a realizzare il contraddittorio nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti previsto per la decisione», violerebbe, anzitutto, l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in quanto, non disciplinando le scansioni fondamentali del procedimento, contrasterebbe con il principio del giusto processo, alla stregua del quale le condizioni che garantiscono il contraddittorio e la parità delle parti devono essere definite dalla legge «in termini di prevedibile certezza». Ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina censurata, prevedendo per la decisione il termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, renderebbe evidentemente inapplicabile il modello processuale ordinario di cui all'art. 611 cod. proc. pen., «che presuppone una diversa articolazione temporale», senza determinare «le scansioni nelle quali ospitare il necessario contraddittorio delle parti».

1.2.- Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, giacché la disciplina processuale dettata dalla disposizione in scrutinio sarebbe incompleta e non garantirebbe «una definizione prevedibile della sede del confronto processuale».

1.3.- Secondo il giudice *a quo*, la normativa censurata contrasterebbe anche con l'art. 24 Cost., in quanto inciderebbe «significativamente sul diritto delle parti di conoscere le ragioni della controparte», tanto più che nella specie vengono in gioco diritti fondamentali, e la sede è quella del giudizio di legittimità, ultima istanza giurisdizionale.

1.4.- Sarebbe, infine, leso il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la normativa censurata estenderebbe una disciplina «costruita sul presupposto di una scelta consensuale» - quale è quella del processo relativo al mandato d'arresto europeo in caso di consenso della persona di cui è richiesta la consegna - ad un giudizio, come quello in esame, caratterizzato da una «manifesta contrapposizione degli interessi in gioco». In proposito, osserva il giudice *a quo* che «pur nel quadro di procedure particolarmente celeri, il legislatore, all'art. 22, commi da 1 a 4, della

citata l. n. 69 del 2005, delinea, per il caso di procedura contrassegnata dall'assenza del consenso o della rinuncia cui fa riferimento l'art. 14, comma 1, della stessa l. n. 69 del 2005, un modello che, attraverso il richiamo all'art. 127 cod. proc. pen. consente un ordinario svolgimento del contraddittorio attraverso il riferimento ad un procedimento adeguato al contrasto di posizioni delle parti».

2.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Secondo l'interveniente, il giudice *a quo* avrebbe omesso di «valutare preventivamente» l'ammissibilità della memoria depositata dal ricorrente nell'imminenza della camera di consiglio alla luce della normativa censurata, la quale, limitando l'attività difensiva esercitabile nel giudizio in esame al ricorso e alle richieste del procuratore generale, esclude la possibilità di produrre note illustrative.

In ogni caso, la Corte rimettente non avrebbe verificato se, alla stregua della formulazione della disposizione censurata, il termine di sette giorni previsto per la definizione del giudizio abbia natura soltanto ordinatoria e, quindi, possa essere derogato mediante l'autorizzazione, nei casi in cui si renda necessario, del deposito di memorie.

2.2.- Le eccezioni non sono fondate.

2.2.1.- Contrariamente a quanto sostenuto dall'interveniente, il giudice *a quo*, da un lato, ha rilevato che nella procedura regolata dalla disciplina in scrutinio manca un momento in cui le parti possono svolgere le loro difese in contraddittorio; dall'altro lato, ha osservato che una ricostruzione ermeneutica che, al fine di porre rimedio alla denunciata inidoneità strutturale del procedimento, accordasse al giudice il potere di modulare il rito secondo cadenze diverse da quelle espressamente stabilite condurrebbe ad una interpretatio abrogans della previsione che impone di definire il giudizio entro il termine di sette giorni.

Il Collegio rimettente ha, dunque, scartato la praticabilità di un'alternativa ermeneutica idonea a superare i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale, ritenendo che a tale soluzione osti la «precisa scelta normativa» alla base della disciplina in scrutinio, la quale costituirebbe «una barriera insuperabile per l'attività interpretativa».

3.- Tanto premesso, all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale è utile premettere la ricostruzione, anche in senso diacronico, del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione oggetto di censura.

3.1.- La misura del trattenimento della persona straniera e il correlato procedimento di convalida e di proroga sono stati introdotti dalla legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il cui art. 12, al comma 1, ne consentiva l'adozione, ad opera del questore, nei confronti dello straniero irregolare rispetto al quale non fosse possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento.

Lo stesso art. 12, al comma 3, imponeva al questore la trasmissione degli atti al pretore, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento, precisando, al comma 4, che il medesimo pretore, ove avesse ritenuto sussistenti i presupposti della misura coercitiva, avrebbe dovuto convalidare il trattenimento «nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del Codice di procedura civile, sentito l'interessato».

Infine, il comma 6 sanciva espressamente la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i decreti di convalida e di proroga del trattenimento, precisando che detta impugnazione non sospendeva l'esecuzione della misura.

3.2.- L'art. 12 è poi confluito nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale, nella parte in cui disciplina il procedimento di convalida in prima istanza, è stato oggetto di diversi interventi modificativi che hanno investito sia la competenza - attribuita dapprima al tribunale in composizione monocratica dall'art. 28, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) e poi al giudice di pace dall'art. 1, comma 4, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271 - sia l'*iter* procedurale.

3.3.- A differenza della disciplina del giudizio di convalida, le previsioni sul processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento dettate dal comma 6 dell'art. 14 sono rimaste a lungo immutate.

3.4.- Per quanto concerne, invece, il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale, un'apposita disciplina del procedimento di convalida è stata introdotta dall'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, il quale, nella formulazione originaria, al comma 5, stabiliva che al provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento, adottato per iscritto, corredato da motivazione e comunicato al richiedente, si applicasse, «per quanto compatibile», l'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

L'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 precisava, altresì, che «[q]uando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale in composizione monocratica per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda».

3.4.1.- Successivamente, l'art. 8, comma 1, lettera *b)*, numeri 2) e 3), del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, ha attribuito la competenza sulla convalida al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competente alla convalida.

3.5.- Nel contesto normativo sin qui ricostruito, il giudizio di cassazione avente ad oggetto i decreti di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale è stato celebrato, fino alla entrata in vigore della disposizione censurata, nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti del codice di procedura civile.

L'opzione è stata in favore del rito civile in ragione della natura delle situazioni giuridiche soggettive incise dal trattenimento, giacché, come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 - il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 -, «[t]rattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta "sospensiva"). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso contro l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'articolo 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

3.5.1.- La giurisprudenza di legittimità ha più volte affermato l'esperibilità del ricorso per cassazione per ciascuno dei vizi indicati dall'art. 360 cod. proc. civ., ivi compreso l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti ai sensi dell'art. 360, primo comma, numero 5), cod. proc. civ. (ex aliis, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 31 ottobre 2023, n. 30178).

La Corte di cassazione ha anche chiarito che il trattenimento ha natura cautelare e il sindacato giurisdizionale su di esso non è idoneo alla formazione del giudicato, tanto che il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. è esperibile non in ragione della natura decisoria del provvedimento di convalida, ma perché si è al cospetto di un atto che incide sulla libertà personale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 15 febbraio 2025, n. 3843; ordinanze 14 settembre 2021, n. 24721 e 23 ottobre 2019, n. 27076).

La giurisprudenza di legittimità ha, inoltre, evidenziato che - in conformità all'art. 15, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché ai principi espressi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11, Hassen El Dridi, alias Soufi Karim - è sempre consentita «una domanda giudiziale di riesame del trattenimento dello straniero» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 settembre 2017, n. 22932).

Tale domanda - ha precisato la Corte di cassazione - va introdotta, in mancanza di apposita disciplina normativa al riguardo, nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 cod. proc. civ., «sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 3 febbraio 2021, n. 2457) e, dunque, al giudice di pace, per quanto concerne il trattenimento dello straniero in via di espulsione o di rimpatrio (Cass., n. 22932 del 2017) e al tribunale, per quanto riguarda il trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale (Cass., n. 2457 del 2021).

Né, infine, «è configurabile alcuna efficacia preclusiva al riesame per effetto della mancata impugnazione della convalida dell'iniziale trattenimento» (ancora, Cass., n. 2457 del 2021) o del precedente rigetto di analoga istanza, poiché detta misura restrittiva, avendo natura cautelare, è in ogni tempo revocabile e modificabile (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 6 ottobre 2022, n. 29152).

3.6.- Il quadro normativo sin qui ricomposto è stato significativamente modificato dagli artt. 16, 18 e 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito.

L'intervento riformatore ha riguardato, in particolare, la competenza per il procedimento di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e la configurazione del giudizio di cassazione sulla convalida di entrambe le figure di trattenimento, concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015).

3.6.1.- Quanto al primo dei suindicati profili, l'art. 16, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha inserito nel d.l. n. 13 del 2017, come convertito, l'art. 5-*bis*, ai sensi del quale la competenza a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento è attribuita alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005 - e, dunque, a quella, competente a dare esecuzione al mandato d'arresto europeo, «nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria» -, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida. È anche previsto che la corte d'appello giudichi in composizione monocratica.

3.6.2.- Per quanto concerne il giudizio di legittimità, l'art. 18-*bis* dello stesso d.l. n. 145 del 2024, come convertito, al comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), ha, invece, riscritto l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, avente ad oggetto la disciplina del processo di cassazione avverso i decreti di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento.

Il nuovo comma 6 dell'art. 14 dispone che «[c]ontro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

3.6.3.- Allo stesso tempo, l'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha modificato l'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, recante la disciplina del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale, inserendovi il comma 5-*bis*, ai sensi del quale, contro i provvedimenti di convalida del trattenimento (di cui al comma 5 dello stesso articolo), «è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Per effetto di tale raccordo, il citato art. 14, comma 6, è stato espressamente indicato come la fonte di disciplina del giudizio di cassazione sulla convalida per entrambe le forme di trattenimento, cioè, sia per quello disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, riguardante lo straniero in condizione di irregolarità, sia per quello regolato dall'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, concernente la persona straniera richiedente protezione internazionale.

3.7.- Il nuovo testo dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, risultante dalle interpolazioni operate dall'art. 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, delinea un processo decisamente differente rispetto a quello, riconducibile al paradigma civilistico di cui agli artt. 360 e seguenti cod., proc. civ., che aveva trovato applicazione sin dalla sua introduzione, ad opera dell'art. 12 della legge n. 40 del 1998, poi confluito nello stesso art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Le differenze riguardano, anzitutto, le forme del processo, che la novella individua in quelle del giudizio penale, come è reso evidente dall'*incipit* del primo periodo del riformato comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, a mente del quale contro i decreti di convalida e di proroga del trattenimento il ricorso per cassazione è proponibile «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale».

3.7.1.- Secondo la nuova disciplina, in sede di legittimità, i decreti di convalida sono, dunque, censurabili, oltre che per denunciare l'esercizio, da parte del giudice, «di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri», per l'inosservanza o erronea applicazione «della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale» e per l'inosservanza «delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità o di decadenza». Spetterà alla giurisprudenza di legittimità verificare se la violazione della legge che regola il trattenimento possa essere fatta valere con autonomo motivo di ricorso, anche alla luce dell'art. 111, settimo comma, Cost.

Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Cost. garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale «per violazione di legge»: nozione nella quale «va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione "del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'*iter* logico seguito dal giudice di merito [...]"» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data).

3.7.2.- L'intervento riformatore di cui al d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha modificato anche lo svolgimento del processo di legittimità in materia di trattenimento, configurandolo ad exemplum del procedimento per cassazione avente ad oggetto il mandato d'arresto europeo consensuale.

Il terzo periodo dell'art. 14, comma 6, stabilisce, infatti, che «[s]i osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Quest'ultimo articolo, nel primo periodo, reca la seguente previsione: «[c]ontro l'ordinanza di cui all'articolo 14, comma 5, la persona interessata, il suo difensore e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre ricorso per cassazione, entro tre giorni dalla conoscenza legale dell'ordinanza, solo per i motivi, contestualmente enunciati, di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale».

Analogo regime, ma con un termine per ricorrere di cinque giorni, è previsto nel comma 1 dello stesso art. 22 della legge n. 69 del 2005 per la procedura ordinaria, nella quale, cioè, non vi sia stato il consenso della persona richiesta in consegna.

Nella fase introduttiva, il nuovo giudizio di legittimità in materia di trattenimento dello straniero si ispira a quello relativo al mandato d'arresto europeo ordinario e, quanto al termine di definizione, all'ipotesi speciale, in cui è espresso il consenso della persona richiesta in consegna piuttosto che a quella ordinaria, in cui tale consenso non è prestato.

Per quanto riguarda, quindi, la trattazione e la decisione, trova applicazione, sia pure nei limiti della compatibilità, la disciplina del giudizio di cassazione sul mandato d'arresto europeo e segnatamente di quello consensuale prevista dall'art. 22, comma 5-*bis*, della legge n. 69 del 2005, limitatamente al secondo e quarto periodo, i quali, rispettivamente, dispongono che «[i]l ricorso è presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento» e che «[l]a Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5».

3.7.2.1.- La disciplina del mandato d'arresto europeo dettata dalla legge n. 69 del 2005 dà attuazione alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, la cui finalità era quella di introdurre un meccanismo che - a differenza dell'estradizione, implicante un duplice controllo politico e giurisdizionale - consentisse una più agevole esecuzione delle decisioni giudiziarie sulla base del principio del mutuo riconoscimento.

3.7.2.2.- Detta disciplina del mandato di arresto europeo è stata significativamente modificata dal decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117).

Tale riforma è intervenuta, tra l'altro, sui motivi di rifiuto, eliminando le cause ostative estranee al testo della decisione quadro e riclassificando, in base al carattere facoltativo o obbligatorio, quelle residue.

Alla riduzione dell'oggetto della verifica giudiziale è conseguita una ulteriore accelerazione e semplificazione delle scansioni processuali del rito in questione.

Per quanto riguarda, in particolare, il giudizio di legittimità, è stato, anzitutto, ridotto da dieci a cinque giorni il termine per impugnare ed è stata eliminata la cognizione nel merito della Corte di cassazione prevista dalla disciplina anteriore.

Lo stesso d.lgs. n. 10 del 2021, all'art. 18, ha, poi, limitato i motivi deducibili con il ricorso per cassazione a quelli di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen., prevedendo, altresì, che l'impugnazione deve essere depositata presso la cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento. Quest'ultima, a sua volta, deve trasmettere gli atti entro il giorno successivo e con precedenza su ogni altro affare.

Nell'ottica dell'accelerazione, l'art. 18 del citato d.lgs. n. 10 del 2021, nel modificare i commi 3 e 4 dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005, ha anche disposto che il giudizio di legittimità si svolga nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen. e si concluda entro dieci giorni dalla ricezione degli atti con il deposito contestuale della motivazione a conclusione dell'udienza oppure, ove non risulti possibile, non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

3.7.3.- Nel contesto di questo procedimento è poi prevista un'ipotesi speciale nel caso in cui la persona acconsenta alla consegna. In tale evenienza per il giudizio di cassazione trova applicazione il comma 5-*bis* dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005 - introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *b)*, del d.lgs. n. 10 del 2021 -, secondo cui «[c]ontro l'ordinanza di cui all'articolo 14, comma 5, la persona interessata, il suo difensore e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre ricorso per cassazione, entro tre giorni dalla conoscenza legale dell'ordinanza, solo per i motivi, contestualmente enunciati, di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il ricorso è presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, uni-

tamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento. La presentazione del ricorso sospende l'esecuzione della ordinanza di cui all'articolo 14, comma 4. La Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5».

3.7.4.- La particolare celerità dei giudizi in materia di mandato di arresto europeo, sia ordinario sia consensuale, rinviene la sua giustificazione nella ristrettezza dei termini di definizione delle procedure di consegna fissati dall'art. 22-*bis* della legge n. 69 del 2005, il quale, al comma 1, prevede che «[s]e la decisione definitiva sulla richiesta di consegna, in assenza di consenso, non interviene nei sessanta giorni successivi all'esecuzione della misura cautelare o all'arresto della persona ricercata o alla deliberazione di non applicare alcuna misura, la corte davanti alla quale pende il procedimento informa immediatamente del ritardo e delle ragioni che vi hanno dato causa il Ministro della giustizia, affinché ne sia data comunicazione all'autorità giudiziaria richiedente. Agli stessi fini, in presenza di consenso alla consegna, la corte di appello informa il Ministro della giustizia dei motivi che hanno impedito l'adozione della decisione nel termine di dieci giorni dalla data in cui il consenso è stato espresso».

La citata disposizione ha dato attuazione alla decisione quadro 2002/584/GAI e, segnatamente, alle indicazioni contenute all'art. 17, il quale, al paragrafo 1, prevede che il mandato d'arresto deve essere trattato ed eseguito con la massima urgenza, al paragrafo 2 stabilisce che, nei casi in cui il ricercato acconsente alla propria consegna, la decisione definitiva sull'esecuzione del mandato d'arresto europeo «dovrebbe essere presa entro 10 giorni dalla comunicazione del consenso» e, al paragrafo 3, dispone che, «[n]egli altri casi, la decisione definitiva sull'esecuzione del mandato d'arresto europeo dovrebbe essere presa entro 60 giorni dall'arresto del ricercato».

In definitiva, le strette cadenze temporali del rito in materia di mandato d'arresto europeo rispondono, al contempo, all'esigenza di concludere l'intera procedura di consegna nel rispetto degli stringenti termini fissati dalla decisione quadro 2002/584/GAI e ribaditi dall'art. 22-*bis* della legge n. 69 del 2005 e alla necessità di pervenire rapidamente ad una decisione definitiva che incide sullo status libertatis della persona interessata (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 22 novembre 2005-13 dicembre 2005, n. 45254).

4.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, nella parte in cui «rinviando alle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69, prevede che la Corte di cassazione giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori», sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., restando assorbite le restanti censure.

4.1.- Secondo una ricorrente affermazione di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali - anche rispetto a norme orientate alla riduzione della durata dei giudizi (sentenza n. 96 del 2024) -, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (sentenze n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023).

Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è «frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema» (sentenza n. 230 del 2022).

Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti.

4.2.- Questa Corte ha, tuttavia, precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile "giusta"» (sentenza n. 96 del 2024).

Il contraddittorio costituisce una primaria e fondamentale garanzia del giusto processo e soddisfa la «necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento», anche se «al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 73 del 2022).

4.3.- Tanto premesso, la normativa in scrutinio sconfina nella manifesta irragionevolezza, in quanto, come evidenziato dalla Corte rimettente, introduce un modello processuale strutturalmente inidoneo ad assicurare il confronto dialettico tra le parti.

Alla stregua della disciplina risultante dall'integrazione del terzo periodo del novellato comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 e del quarto periodo dell'art. 22, comma 5-*bis*, della legge n. 69 del 2005, il giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento si articola nelle seguenti scansioni: il ricorso per cassazione è presentato nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; quindi, la Corte di cassazione, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza.

Secondo il nuovo rito, la Corte di cassazione decide, dunque, esclusivamente sulla base del ricorso e delle conclusioni del procuratore generale, senza che all'instaurazione del processo segua un momento di confronto, scritto o orale, tra le parti.

Infatti, per un verso, è espressamente esclusa la partecipazione all'udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, che non possono chiedere di essere sentiti; per altro verso, non è contemplato il deposito di memorie, attraverso le quali ciascuna parte possa replicare alle deduzioni avversarie. Né, infine, è riconosciuto al presidente di sezione il potere di assegnare, all'atto della fissazione dell'udienza camerale, un termine per il deposito di deduzioni scritte.

Le ricadute applicative di tale disciplina mostrano con particolare evidenza come l'*iter* procedurale dalla stessa delineato comprima ingiustificabilmente il diritto di difesa e al contraddittorio.

Infatti, nel caso in cui sia la persona trattenuta ad impugnare il decreto di convalida,

alla stessa è precluso replicare alle richieste della procura generale presso la Corte di cassazione non essendo, appunto, previsto il deposito di memorie. Neppure è prevista alcuna memoria per l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di trattenimento.

4.4.- L'inidoneità del modello processuale in scrutinio ad assicurare alle parti «un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa» (sentenza 341 del 2006) trova fondamento nella eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, per il quale detta procedura è stata concepita, e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata estesa.

Come già evidenziato, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato d'arresto europeo nell'ipotesi speciale in cui risulti il consenso della persona richiesta in consegna, in termini più ristretti rispetto all'ipotesi ordinaria in cui tale consenso non è stato espresso si giustifica non solo in ragione della garanzia dell'habeas corpus - ravvisabile anche nella fattispecie in scrutinio - e della necessità di concludere l'intera procedura di consegna nel rispetto dei rigidi limiti temporali imposti dalla decisione quadro 2002/584/GAI e ribaditi dall'art. 22-*bis* della legge n. 69 del 2005, ma anche per la limitatezza del *thema decidendum*.

Infatti, per effetto del consenso alla consegna prestato dall'interessato, la cognizione è limitata al controllo della legalità complessiva del procedimento, della validità della manifestazione del consenso, dell'insussistenza di motivi di rifiuto alla consegna, nonché della eventuale priorità di altri mandati di arresto europeo (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 3-10 dicembre 2015, n. 48943).

Per converso, non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti - oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale -, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata.

Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404).

Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).

5.- Così accertato il contrasto delle previsioni censurate con gli artt. 3 e 24 Cost., questa Corte deve ora individuare il paradigma normativo idoneo ad operare la reductio ad legitimitatem.

La rimozione del terzo periodo del comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 genera, infatti, un vuoto normativo, dal momento che, pur non incidendo sulle nuove regole - recate dal primo periodo dello stesso comma 6 - concernenti l'introduzione del giudizio, l'ambito delle censure proponibili e le forme proprie della giurisdizione penale, determina il venir meno della disciplina relativa al successivo *iter* procedurale.

Come confermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, il dato normativo utile alla sostituzione del frammento normativo censurato deve porsi in rapporto di prossimità con la disciplina oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022).

Nel caso di specie, il referente normativo non solo deve essere coerente con la *ratio* che sorregge la disciplina, pur parzialmente incostituzionale, del giudizio in esame, ma deve essere idoneo ad assicurare il contraddittorio.

Deve, quindi, trattarsi di un modulo processuale agile, semplificato e capace di assicurare la definizione del giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento entro un lasso temporale assai contenuto.

6.- Tra le discipline «già esistenti» (sentenza n. 236 del 2016) che possono consentire a questa Corte di porre rimedio alle violazioni riscontrate, quella del giudizio di legittimità in materia di mandato d'arresto europeo ordinario - in particolare, per la parte che pone le regole di cui all'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 -, costituisce la soluzione normativa più vicina alla logica perseguita dal legislatore nella fattispecie in scrutinio.

6.1.- Detto procedimento condivide con quello consensuale, assunto a paradigma dalla disposizione censurata, la funzione e l'oggetto, pur distinguendosene per la maggiore ampiezza della cognizione riconosciuta al giudice di legittimità in ragione dell'assenza del consenso alla consegna, oltre che per un più articolato *iter* includente l'udienza camerale.

Inoltre, l'affinità strutturale con il procedimento ex art. 22, comma 5-*bis*, della legge n. 69 del 2005 emerge dal raffronto delle modalità di introduzione dei giudizi, posto che anche il processo in cassazione sul mandato d'arresto europeo non consensuale può essere promosso esclusivamente per far valere l'eccesso di potere giurisdizionale e la violazione di legge sostanziale e processuale, essendo stato espunto dalla relativa disciplina il riferimento alla proponibilità del ricorso «anche nel merito» ed essendo il sindacato della Corte di cassazione circoscritto ai soli motivi previsti dall'art. 606, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 8-9 marzo 2022, n. 8299).

Ancora, analogamente a quanto previsto per la procedura consensuale, nel giudizio in materia di mandato d'arresto europeo ordinario il ricorso per cassazione va presentato entro un termine molto breve - che, secondo l'art. 22, comma 1, della legge n. 69 del 2005, è di cinque giorni decorrenti dalla «conoscenza legale della sentenza» - nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 29-30 dicembre 2021, n. 47421), la quale provvede a trasmetterlo alla Corte di cassazione «con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo» (art. 22, comma 2, legge n. 69 del 2005).

Inoltre, un profilo di analogia tra gli schemi processuali a raffronto si coglie anche nella brevità del termine di definizione del giudizio che, nel procedimento relativo al mandato d'arresto ordinario, è di dieci giorni dalla ricezione degli atti, ancorché il comma 4 dello stesso art. 22 precisi che la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione, ma, nel caso in cui la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione, data comunque lettura del dispositivo, provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

Da ultimo, vale il rapporto genere/specie. Il mandato di arresto europeo consensuale costituisce un'ipotesi speciale rispetto a quella ordinaria, in cui non risulta il consenso della persona richiesta in consegna. La mancata applicazione della prima, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale che si va a pronunciare, orienta la reductio ad legitimitatem verso la seconda, quella ordinaria.

6.2.- L'aspetto che vale, poi, a differenziare la procedura ordinaria da quella consensuale - e che costituisce elemento ulteriore in forza del quale la prima merita di essere prescelta come «grandezza predata» per la reductio ad legitimitatem della normativa in scrutinio - si rinviene nel comma 3 dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005, secondo cui la Corte di cassazione decide nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen.

È pur vero che detto rinvio non coinvolge la disciplina generale del rito in camera di consiglio nella sua interezza, ma ne mutua soltanto il nucleo essenziale di procedimento semplificato in contraddittorio. Infatti, nella fattispecie in esame, le forme camerali, oltre a subire gli adattamenti resi necessari dalla specificità della cognizione nel giudizio di legittimità (così che, ad esempio, in base alla regola sancita dall'art. 614, comma 2, cod. proc. pen. non è prevista

la comparizione personale delle parti), risultano rimodulate sulle ristrette cadenze del rito speciale, essendo previsto dall'art. 22, comma 3, della legge n. 69 del 2005 che, in coerenza con il ristretto termine di definizione del giudizio, l'avviso alle parti debba essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza.

Non di meno, la procedura di cui all'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005, assicurando alle parti, che non hanno facoltà di presentare memoria, la possibilità di essere sentite all'udienza camerale, mantiene «integro [...] il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali delle parti» (sentenza n. 341 del 2006).

6.3.- La reductio ad legitimitatem va, dunque, operata integrando il contenuto del comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, là dove, nel terzo periodo, è stato privato del riferimento al quarto periodo dell'art. 22, comma 5-*bis*, della legge n. 69 del 2005, con le regole procedurali dettate dai commi 3 e 4 del medesimo art. 22 della legge n. 69 del 2005, secondo cui, rispettivamente, «[l]a Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. L'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza» e «[l]a decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione. Qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione, data comunque lettura del dispositivo, provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia».

6.3.1.- Alla stregua della disciplina risultante dall'operata sostituzione, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera - emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, o dalla corte d'appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 - si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 606, cod. proc. pen.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen. e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza; la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione, provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

7.- Questa Corte intende così porre rimedio, nell'immediato, al riscontrato vulnus al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, individuando, nel massimo rispetto della voluntas legis, la disciplina più vicina a quella originariamente individuata.

Resta comunque ferma, per il legislatore, la possibilità di intervenire in qualsiasi momento per individuare, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità allo stesso riservata in subiecta materia, una eventualmente diversa configurazione dello speciale giudizio in questione, purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali e, in particolare, del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa. Trattandosi di un giudizio di legittimità, dette garanzie potrebbero trovare attuazione anche optando per una variante cartolare del rito, forma, questa, che, non a caso, anche nel processo penale ordinario, è stata elevata a regola generale dall'art. 611, comma 1, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 35, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

Una revisione delle scansioni temporali del processo in esame potrebbe, peraltro, divenire ineludibile nel caso in cui un significativo incremento dei ricorsi - evenienza non inverosimile, considerata l'espansione del perimetro applicativo del trattenimento operata dalle recenti riforme - dovesse rendere non più conciliabile l'estrema concentrazione del rito, che la presente pronuncia ha, nella sostanza, preservato, con la stessa effettività del «diritto al processo in cassazione» (sentenza n. 395 del 2000) garantito dall'art. 111, settimo comma, Cost.

È, dunque, auspicabile che il legislatore verifichi la perdurante compatibilità dello speciale schema procedurale di cui all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, come rimodulato dalla presente pronuncia, con le dimensioni che il contenzioso assumerà nel volgere del tempo.

8.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 18-bis*, comma 1, lettera* b)*, numero 2), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, richiamato dall'art. 6, comma 5*-bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera* a)*, numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5*-bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250039

N. **40**

Sentenza 12 febbraio - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegno temporaneo per figli minori - Requisiti richiesti ai beneficiari - Ammissione al beneficio del cittadino straniero titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio a tutela della maternità e dell'infanzia - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1).
– Costituzione, artt. 3 e 31.

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. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, promosso dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra R.U. E. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 aprile 2024, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Samuela Pischedda per l'INPS e 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 2 aprile 2024, iscritta al n. 99 reg. ord. 2024, il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, nella parte in cui «irragionevolmente esclude dal godimento dell'assegno temporaneo una categoria di soggetti», ossia i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo", «che si trovano nello stato di bisogno che la prestazione in esame si prefigge di fronteggiare», con vulnus al principio di eguaglianza e ai valori della maternità e dell'infanzia.

Il rimettente riferisce di dover decidere sul ricorso promosso da R.U. E., cittadina della Nigeria, per l'accertamento del carattere discriminatorio (ai sensi dell'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») del provvedimento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) di diniego dell'assegno temporaneo per i figli minori, previsto dall'art. 1 del citato d.l. n. 79 del 2021, come convertito, con condanna dell'Istituto alla corresponsione di detta provvidenza per tutta la durata e nella misura prevista dalla legge.

Il giudice *a quo* espone che la ricorrente, madre di due minori e residente in Italia dal 23 maggio 2017, era originariamente titolare del permesso di soggiorno «per richiesta asilo» di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), scaduto il 26 novembre 2021, e rinnovatole fino al 12 aprile 2024.

La domanda amministrativa per il riconoscimento della provvidenza di cui si tratta, presentata il 2 luglio 2021, era stata rigettata dall'INPS con la motivazione che «il richiedente non risultava cittadino italiano e non risultava cittadino straniero con permesso di soggiorno di lungo periodo o di lavoro o ricerca di durata non inferiore a 6 mesi», unici titoli che legittimano il riconoscimento della prestazione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 79 del 2021, come convertito.

Ai fini ricostruttivi il rimettente ricorda, infine, l'indole transitoria dell'assegno temporaneo che, pensato dal legislatore quale misura ponte, per il periodo tra il 1° luglio 2021 e il 28 febbraio 2022, quanto ai nuclei familiari rimasti temporaneamente privi di strumenti di sostegno al reddito, si inserisce nel percorso di attuazione del diverso, e più strutturato, istituto dell'assegno unico e universale, introdotto dall'art. 2 della legge delega 1° aprile 2021, n. 46 (Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale), che assorbe, in un'unica voce, varie prestazioni di famiglia (sono menzionati: l'assegno per famiglie numerose; il "bonus bebè"; la detrazione per i figli a carico; gli assegni per il nucleo familiare).

Segnatamente, il rimettente rimarca, del titolo di soggiorno: la durata, pari a sei mesi e «rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25» (art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 142

del 2015); la natura di documento di riconoscimento, valido su tutto il territorio nazionale; l'idoneità a consentire al titolare lo svolgimento di «attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda se il ritardo nella conclusione del procedimento non può essere attribuito al richiedente» (art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015).

Quanto all'assegno temporaneo per i figli minori, l'ordinanza di rimessione rammenta che si tratta di prestazione somministrata su base mensile che spetta, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino al 28 febbraio 2022, alle famiglie che non abbiano diritto all'assegno per il nucleo familiare - di cui all'art. 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153 - ed il cui godimento richiede che l'istante: sia titolare di un permesso di soggiorno; abbia la residenza in Italia da almeno due anni e figli a carico di età inferiore ai diciotto anni; possegga un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) in corso di validità.

2.- Ciò posto, in punto di rilevanza delle questioni sollevate, il rimettente evidenzia che il giudizio *a quo* non può essere deciso facendo valere l'effetto diretto dell'art. 12, paragrafo 1, lettera *e)*, della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, la quale stabilisce che i cittadini di paesi terzi ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettera *b)*, della stessa direttiva, beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004». Infatti, l'art. 3, paragrafo 2, lettera *g)*, della citata direttiva 2011/98/UE stabilisce che essa non si applica ai cittadini di Paesi terzi che «hanno chiesto la protezione internazionale [...] e sono in attesa di una decisione definitiva sulla loro domanda».

Né, osserva il rimettente, è consentita la disapplicazione della norma interna richiamando l'effetto diretto dell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché il principio di non discriminazione non può trovare applicazione nelle materie non comprese nell'ambito di copertura del diritto dell'Unione.

Neppure può dirsi, prosegue il rimettente, che il richiedente asilo acceda alle prestazioni di sicurezza sociale attraverso la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che si limita a fissare standard minimi delle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria (artt. 17-19), o a mezzo della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, direttiva cosiddetta "qualifiche", che, argomenta il ricorrente, all'art. 29 si limita a riconoscere ai beneficiari di protezione internazionale, «in condizioni paritarie rispetto ai cittadini dello Stato membro, il diritto all'"assistenza sociale" ("social welfare" e "social assistance" nella versione della direttiva in lingua inglese, concetti che l'art. 34 CdfUe tiene distinti da quello di social security)».

Tanto premesso, osserva il rimettente che nel giudizio *a quo* assume rilevanza decisiva, ai fini della spettanza del diritto all'assegno temporaneo, l'esclusione del permesso per richiesta di asilo dall'art. 1, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 79 del 2021, come convertito.

Nell'ordinanza di rimessione si precisa infine che chiarezza e univocità non permettono una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata che, laddove menziona il «permesso di soggiorno per motivi di lavoro [...] di durata almeno semestrale», sembra ragionevolmente riferirsi ai soli titoli rilasciati per un diretto fine lavorativo «senza possibilità di estensione a quei permessi di soggiorno i quali, pur ammettendo il cittadino di un paese terzo nel territorio dello Stato per fini diversi dall'attività lavorativa, comunque lo autorizzano al lavoro».

3.- Sulla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Padova, escluso il raccordo tra i principi consacrati negli artt. 3 e 31 Cost. e la parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto eurounitario derivato, fa valere la dimensione interna del dubbio di illegittimità costituzionale.

Espone il rimettente che l'«autonoma ed autosufficiente cogenza ai doveri primari di tutela costituzionale dei valori della maternità e dell'infanzia, nella loro inscindibile connessione» con il principio di parità di trattamento, «non tollerano distinzioni arbitrarie e irragionevoli», come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 54 del 2022.

Il giudice *a quo* rammenta che nell'indicato precedente, all'interno di un percorso ancorato ai principi eurounitari, questa Corte ha già ritenuto la natura di prestazioni di sicurezza sociale degli assegni di natalità e maternità, valorizzandone la funzione protettiva, e ripropone un identico ragionamento quanto all'assegno temporaneo.

Anche il titolo previsto dalla norma censurata per i figli minori sovviene «a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva, in presenza di condizioni economiche familiari particolarmente disagiate (come attestate dall'indicatore ISEE)», prefiggendosi «di concorrere a

rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)», in attuazione dell'art. 31 Cost. «che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi», nella finalità, preminente, di tutela del minore.

Alla luce del carattere pressante e qualificato dello stato di bisogno dei richiedenti asilo, esposti ad una condizione di speciale vulnerabilità, anche familiare, la esclusione degli stessi dal godimento dell'assegno temporaneo - non eccedente, ma integrativo, dei bisogni primari della persona - sarebbe manifestamente irragionevole o intrinsecamente discriminatoria senza che a diverse conclusioni possa giungersi in raccordo al carattere limitato delle risorse disponibili.

Il Tribunale rimettente richiama i contenuti della sentenza n. 50 del 2019, con la quale questa Corte ha ritenuto legittima la scelta del legislatore di attribuire rilevanza al grado di stabilità socio-economico dei cittadini di Stati terzi privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo nell'escludere il diritto al godimento dell'assegno sociale, e ricorda il raffronto, operato dalla sentenza di questa Corte n. 54 del 2022, tra l'indicata provvidenza, che si colloca «all'epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità», e gli assegni di natalità e maternità, strumenti, invece, destinati a far fronte ad un bisogno primario della persona «in una stagione della vita - quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva - che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità».

Sulle indicate rime, il rimettente ribadisce che l'assegno temporaneo afferisce ai bisogni primari della persona e riafferma il principio per il quale quanto maggiore è l'attinenza della prestazione a un bisogno essenziale dell'individuo, tanto meno trova giustificazione la scelta del legislatore di condizionarne il godimento a requisiti diversi e aggiuntivi (sono citate le sentenze di questa Corte n. 42 del 2024 e n. 107 del 2018).

L'opzione legislativa di escludere, con la norma censurata, tra i beneficiari della provvidenza i richiedenti asilo - verosimilmente nella ritenuta instabilità del loro radicamento sul territorio nazionale - sacrificherebbe, per il giudice *a quo*, in modo irragionevole, la valutazione del loro stato di bisogno (sono citate le sentenze di questa Corte n. 2 del 2013 e n. 40 del 2011).

Rammenta ancora l'ordinanza di rimessione che in altra occasione questa Corte ha utilizzato argomentazioni idonee ad escludere che la permanenza sul territorio nazionale dei titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo possa essere ritenuta precaria.

Nel richiamare le motivazioni adottate in quel precedente (sentenza n. 186 del 2020), il rimettente espone che il permesso per "richiesta asilo", di durata semestrale e rinnovabile, finisce, «nella stragrande maggioranza dei casi», per dare corpo ad un tempo «complessivo di permanenza dei richiedenti asilo [...] di almeno un anno e mezzo», e tanto «in ragione dei tempi di decisione sulle domande amministrative comunemente osservati dall'autorità competente».

4.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituito l'INPS, resistente nel giudizio principale, concludendo per la declaratoria di inammissibilità e comunque di non fondatezza delle questioni sollevate.

4.1.- Sotto il primo profilo, l'INPS deduce il difetto di motivazione sulla rilevanza. Come eccepito nel giudizio principale, l'attestazione ISEE del nucleo familiare della richiedente per l'anno 2021, in cui è presente un componente non inserito nei registri dell'anagrafe nel periodo di validità della dichiarazione, non sarebbe idonea. Al riguardo il giudice *a quo* si è limitato ad affermare che «non risulta difettare in capo alla ricorrente altro presupposto di legge».

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata non varrebbe pertanto all'accoglimento della domanda del giudizio principale non avendo la ricorrente comprovato ed il giudice *a quo* accertato l'esistenza di tale attestazione dandone riscontro in motivazione.

Per la parte, poi, secondo quanto previsto dall'art. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998, il ricorso alla speciale procedura di cui all'art. 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) non è consentito in una «situazione di legittimo diniego della prestazione reclamata, in assenza in capo alla richiedente dei necessari requisiti previsti dalla legge» e non rende antigiuridico un «comportamento» che tale non era, con attribuzione di una prestazione previdenziale o assistenziale, in violazione delle norme sulla proponibilità o procedibilità della relativa domanda.

4.2.- Nel merito, in una breve sintesi della cornice normativa di riferimento, l'Istituto di previdenza ricorda che con il d.l. n. 79 del 2021, come convertito, il legislatore ha inteso introdurre in via temporanea, come si legge nel preambolo dell'atto normativo, misure volte a sostenere la genitorialità e a favorire la natalità, successivamente alla legge n. 46 del 2021 e nelle more dell'adozione dei relativi decreti attuativi.

La parte richiama la propria circolare 30 giugno 2021, n. 93, con cui ha precisato i presupposti di riconoscimento della misura, e la disciplina dell'assegno unico universale, introdotto dal decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46), che non contempla, tra i permessi che consentono l'accesso alla misura, quello di soggiorno per "richiesta asilo".

Nella prevista necessità della titolarità di un permesso di soggiorno, ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, connotato da stabilità e durata nel tempo, l'art. 2 del citato regolamento, osserva l'INPS, esclude espressamente, tra i titoli legittimanti, il permesso rilasciato in attesa dell'esame di una domanda di asilo, che, di durata semestrale e rinnovabile fino alla decisione della competente commissione territoriale, secondo la disciplina dettagliata nel d.lgs. n. 142 del 2015, non può essere, tra l'altro, convertito in permesso di soggiorno per motivo di lavoro (viene citato l'art. 23).

La mancanza di mezzi di sussistenza dà diritto all'accoglienza in un centro per richiedenti asilo e, secondo la disciplina contenuta nel citato d.lgs. n. 142 del 2015, all'assistenza sanitaria gratuita e all'iscrizione scolastica, quali bisogni primari da garantire (art. 21).

Sulle indicate premesse, espone l'INPS che l'assegno temporaneo per i figli minori non attiene ad un bisogno primario ed essenziale della persona, valendo, piuttosto, «a sostenere temporaneamente la genitorialità e a favorire la natalità».

L'evidenza che la censurata normativa raccordi, in via transitoria, l'attribuzione del beneficio a limiti di reddito non coincidenti con uno stato di bisogno sarebbe confermata, per l'Istituto, dall'introduzione dell'assegno unico universale quale misura finale «disancorata» nell'an da limiti reddituali.

Non integrando l'assegno temporaneo per i figli minori un bisogno primario, la scelta legislativa di non accomunare tra i beneficiari i titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo" resterebbe scrutinabile da questa Corte «laddove travalichi il canone della ragionevolezza che deve presiedere alle scelte normative».

Vengono in tal modo richiamate le sentenze n. 42 del 2024, n. 54 del 2022 e n. 40 del 2013, che hanno riconosciuto l'estensione delle prestazioni ivi esaminate, con conseguente illegittimità costituzionale delle norme limitative (con riguardo, rispettivamente: all'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili e alla pensione di inabilità; al contributo previsto dalla Regione Toscana al genitore di minore disabile; al "bonus bebè" e all'assegno di natalità), integrative di requisiti selettivi che, fondati sul radicamento territoriale e anche su presupposti reddituali stringenti, non tengono conto «dei caratteri essenziali dei bisogni primari cui le politiche sociali sono finalizzate».

Nel riferirsi alla sentenza n. 19 del 2020 (*recte*: n. 19 del 2022), l'INPS ricorda ancora che questa Corte, nell'esaminare il reddito di cittadinanza, ha ritenuto che il legislatore non irragionevolmente abbia circoscritto la misura ai titolari di un permesso di soggiorno UE, ai sensi del regolamento CE n. 1030/2002, e segnatamente agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato, nella perseguita finalità della prestazione di realizzare, anche, obiettivi di politica del lavoro e di integrazione sociale.

Il Tribunale rimettente, secondo l'INPS, equipara situazioni eterogenee incorrendo in una errata valutazione di omogeneità delle situazioni in raffronto, che sarebbe necessaria per valutare l'esistenza della dedotta irragionevole discriminazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 114 del 2015 che richiama, a sua volta, la sentenza n. 139 del 2014 e le ordinanze n. 100 del 2013 e n. 276 del 2012).

L'esigenza di garantire l'eguaglianza di cittadini italiani e comunitari, e cittadini extra UE, conclude l'Istituto, trova applicazione nel caso in cui «i servizi e le prestazioni siano espressione del godimento di diritti finalizzati al soddisfacimento di "un bisogno primario ed impellente dell'individuo" che si configura come diritto inviolabile della persona» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 223 del 2013, *recte*: n. 50 del 2019).

Al di là del nucleo dei diritti inviolabili, il legislatore, nel ragionevole esercizio della propria discrezionalità, ben potrebbe individuare modalità di riconoscimento di provvidenze sociali nel «razionale contemperamento sia con la soddisfazione di altri diritti costituzionalmente garantiti, sia con i limiti delle disponibilità finanziarie statali».

5.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili ovvero manifestamente infondate.

5.1.- Rileva anzitutto la difesa statale che l'inclusione dei richiedenti asilo tra i beneficiari dell'assegno temporaneo per i figli minori non è soluzione costituzionalmente obbligata.

La tutela della natalità realizza una finalità assistenziale e insieme di promozione delle nascite che è estranea al raggio di cura proprio dei richiedenti asilo, il cui diritto è diversamente calibrato sulla tutela del nucleo familiare esistente. Sarebbero pertanto inammissibili le soluzioni tendenti ad una pronuncia additiva "rigida" in settori in cui la rilevazione di un problema e la sua soluzione restano affidate alla discrezionalità legislativa.

I trattamenti di accoglienza previsti agli articoli da 12 a 17 della direttiva 2013/33/UE, attuati con il d.lgs. n. 142 del 2015, che ordina in modo organico un insieme di provvidenze a favore dei richiedenti asilo e del loro nucleo familiare, costituiscono un sistema «chiuso» e «speciale», la cui modifica in melius postula uno specifico e mirato intervento del legislatore e non una mera giustapposizione di discipline.

5.2.- La difesa dell'interveniente contesta all'ordinanza di rimessione il difetto di un'adeguata analisi della provvidenza che, finalizzata a sostenere temporaneamente i nuclei familiari in condizioni economiche disagiate, non viene comparata con altre omologhe misure a mezzo delle quali questa Corte ha inteso dare soddisfazione ai bisogni primari della persona (viene menzionata la sentenza n. 24 del 2024 [*recte*: n. 42 del 2024], dettata a sostegno di famiglie con figli minori di anni 18 affetti da disabilità grave).

Il giudice *a quo* non avrebbe preso in considerazione le ragioni che nel pertinente diritto dell'Unione hanno condotto a differenziare, rispetto a determinate prestazioni di previdenza sociale, i cittadini di Paesi terzi equiparati ai cittadini UE, o che sono ammessi nel territorio di uno Stato membro per motivi di lavoro, e i cittadini di Paesi terzi che vi sono ammessi, come i richiedenti asilo, per altri motivi.

L'esistenza di determinati standard previsti dalla direttiva cosiddetta accoglienza e assistenza, cui accedono, in via esclusiva, i titolari del permesso di soggiorno per "richiesta asilo", avrebbe dovuto determinare il giudice *a quo* a valutare se proprio la condizione dei richiedenti asilo valga a giustificare, in modo idoneo, la censurata esclusione, con conseguente riconduzione della scelta operata dal legislatore alla sua ampia discrezionalità. La mancata indagine e il difetto di motivazione su uno snodo caratterizzante il giudizio correlato al dedotto parametro escludono, per la difesa dell'interveniente, la violazione del principio di eguaglianza.

6.- Con memoria illustrativa depositata il 21 gennaio 2025, l'INPS ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità o manifesta infondatezza delle questioni.

7.- All'udienza di discussione l'INPS e il Presidente del Consiglio dei ministri si sono riportati ai rispettivi scritti: la difesa dello Stato ha poi sollecitato una restituzione degli atti al giudice *a quo* per una rimeditazione del sollevato dubbio, all'esito della sopravvenuta normativa sull'assegno unico universale.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 99 del 2024), il Tribunale di Padova, in funzione di giudice del lavoro, censura, in riferimento agli artt. 3 e 31 Cost., l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 1), del d.l. n. 79 del 2021, come convertito, nella parte in cui, dopo avere riconosciuto l'assegno temporaneo per i figli minori, tra gli altri, «a[i] cittadin[i] di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale», ne esclude il godimento quanto ai cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno per "richiesta asilo".

Il rimettente denuncia l'irragionevole trattamento riservato dal legislatore ad una categoria di persone facoltizzata a lavorare sul territorio dello Stato in cui soggiorna, per un tempo limitato che di fatto è divenuto, nella grande maggioranza dei casi, pari ad un anno e mezzo, in ragione dei rinnovi semestrali consentiti e giustificati dai ritardi in cui incorre l'amministrazione competente nel decidere le domande di asilo.

I richiedenti asilo si trovano, secondo il giudice *a quo*, in modo vieppiù pressante in quanto componenti di un nucleo familiare già vulnerabile per la condizione sofferta dai suoi componenti, nella situazione di bisogno che la prestazione si prefigge di fronteggiare. Quest'ultima, correlandosi alla nascita di un figlio, risponderebbe ai bisogni primari dell'individuo, che si fanno via via più stringenti quanto maggiore è la loro afferenza alla persona.

Per il rimettente, la funzione protettiva da uno stato di bisogno assolta dall'assegno di natalità e di maternità nella giurisprudenza di questa Corte sovviene anche in caso di assegno temporaneo, il cui riconoscimento rimuove ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà ed eguaglianza dei cittadini, con impedimento al pieno sviluppo della persona, anche in attuazione della tutela di maternità ed infanzia.

Si tratterebbe di profili di tutela non sacrificabili, ai quali non potrebbe ragionevolmente opporsi il carattere limitato delle risorse disponibili.

2.- In via preliminare deve essere valutata la richiesta, avanzata dalla difesa statale all'udienza di discussione, di restituzione degli atti al giudice *a quo* avuto riguardo alla sopravvenuta introduzione, medio tempore, della disciplina dell'assegno unico universale per i figli a carico, introdotta dal d.lgs. n. 230 del 2021, provvidenza destinata ad assorbire l'assegno temporaneo per i figli minori.

L'istanza non può essere accolta.

Va, infatti, escluso ogni diretto rilievo della nuova misura sul giudizio principale, in cui la domanda amministrativa di assegno temporaneo è stata proposta il 2 luglio 2021, e quindi in epoca anteriore all'entrata in vigore, a partire dal marzo 2022, dell'assegno unico.

2.1.- Ancora in via preliminare vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dell'INPS.

2.2.- La prima di esse riguarda il difetto di motivazione in cui sarebbe incorsa l'ordinanza di rimessione nella parte in cui avrebbe omesso di illustrare le ragioni della validità della attestazione ISEE relativa alla composizione del nucleo familiare della richiedente per il 2021, presupposto della provvidenza reclamata, nonostante la presenza in detta attestazione di persona non iscritta all'anagrafe per il periodo in cui era stata richiesta la prestazione. L'INPS deduce altresì il carattere indimostrato, o non accertato, di una serie di ulteriori requisiti.

2.3.- La parte propone un'ulteriore eccezione di inammissibilità, sostenendo che sarebbe stata erroneamente azionata la speciale procedura di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, che, in modo improprio, sarebbe divenuta il «veicolo semplificato» per il conseguimento di prestazioni previdenziali o assistenziali, in violazione delle norme inderogabili di proponibilità e procedibilità del relativo giudizio.

Come previsto dall'art. 44, rubricato «Azione civile contro la discriminazione», del d.lgs. n. 286 del 1998, infatti, il ricorso all'indicata procedura sarebbe consentito solo a fronte di un "comportamento" o "fatto" discriminatorio e non in caso di legittimo diniego della misura invocata.

2.4.- Le eccezioni sono infondate.

Il tenore testuale della ordinanza di rimessione, là dove il giudice *a quo* rileva in modo inequivocabile che, salva la norma censurata, «non risulta difettare in capo alla ricorrente alcun altro presupposto di legge ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno temporaneo», presuppone la avvenuta valutazione della sussistenza degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio di accertamento della condotta discriminatoria, fondata sul carattere "mediato" della violazione che trova origine nella legge censurata. Lo stesso passaggio dell'ordinanza dà espressamente atto della ritenuta sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina in esame per il riconoscimento dell'assegno temporaneo, in disparte quello di cui si discute.

3.- Va, ancora, rilevato che il rimettente ha correttamente ritenuto la non praticabilità di una interpretazione costituzionalmente adeguata della norma censurata, avuto riguardo alla chiarezza del dettato normativo che, in modo univoco, riserva il riconoscimento dell'assegno temporaneo per i figli minori, per quanto qui rileva, ai cittadini di Paesi terzi in possesso di un «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale».

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

4.1.- Il Tribunale di Padova, esclusa la dimensione europea, calibra il dubbio di illegittimità costituzionale sui parametri costituzionali della irragionevolezza, disparità di trattamento e tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia.

La mancata copertura all'interno del diritto dell'Unione della materia della sicurezza sociale - definita dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale - declinata con riferimento ai cittadini di Paesi terzi richiedenti asilo, sottrae la categoria all'applicazione dei relativi principi di parità di trattamento e non discriminazione.

L'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, rubricato «Diritto alla parità di trattamento», indica, al paragrafo 1, lettera *e)*, «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» come il terreno di "concretizzazione" del principio di non discriminazione.

L'espressa esclusione della categoria dei richiedenti asilo «in attesa di una decisione definitiva sulla propria domanda» dal godimento dei diritti di sicurezza sociale (art. 3, paragrafo 2, lettera g, della citata direttiva 2011/98/UE) preclude, anche in combinato disposto con l'art. 18 CDFUE sulla garanzia dell'asilo, l'inveramento del principio di non discriminazione nella materia *de qua*, con conseguente esclusione della disapplicazione diretta della norma interna di contrasto.

In questa prospettiva, il rimettente correttamente esclude che possano valere a riconoscere tutela assistenziale al richiedente asilo le direttive 2013/33/UE e 2011/95/UE, rispettivamente dettate per definire gli standard minimi di accoglienza e assistenza sanitaria dei richiedenti protezione internazionale e per attribuire ai beneficiari della protezione internazionale, in condizioni di parità con i cittadini dello Stato membro, il diritto al social welfare o diritto

all'assistenza sociale. Tale diritto viene tenuto distinto, ad opera dell'art. 34 CDFUE, da quello alla social security. La non omogeneità di prestazioni e categorie normate esclude, in tale contesto, la praticabilità di una disamina in punto di disparità di trattamento.

4.2.- Il quadro normativo in cui si collocano le questioni poste è, pertanto, quello interno dei dedotti vulnera ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, nella prospettiva della rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, in un contesto di tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (artt. 3, primo e secondo comma, e 31 Cost.).

4.3.- A venire in esame è anzitutto l'individuazione della situazione obiettiva di bisogno al cui riconoscimento si accompagna la misura in questione.

Il rimettente muove dalla considerazione che il bisogno cui fa fronte l'assegno temporaneo per i figli minori appartiene al novero di quelli primari della persona, rispetto ai quali non si giustifica la scelta del legislatore di condizionarne il godimento a requisiti aggiuntivi.

Ciò posto, il giudice *a quo* denuncia la manifesta irragionevolezza della negazione in capo ai richiedenti asilo di una condizione di stabile permanenza nel territorio dello Stato di soggiorno cui consegue la loro esclusione dal novero delle categorie protette (cittadini dello Stato di soggiorno, cittadini comunitari ed extra UE lungo-soggiornanti o titolari di un permesso per motivi di lavoro o studio ultra-semestrale). Tale esclusione determinerebbe una ingiustificata diversità di trattamento, pur nella identità del presupposto dello stato di bisogno, tra coloro che sono ammessi a fruire degli assegni di maternità e natalità e il richiedente asilo che faccia istanza per il riconoscimento dell'assegno temporaneo per i figli minori.

4.4.- Nell'indicato quadro si tratta di individuare la natura del bisogno cui sopperisce l'assegno temporaneo, verificando se esso appartenga al nucleo di quelli essenziali nella cui tutela trovano realizzazione, attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, i principi di libertà ed eguaglianza tra individui nel pieno sviluppo della loro personalità.

Il sindacato che questa Corte è chiamata a esercitare «muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto; in termini, più recentemente, sentenza n. 42 del 2024).

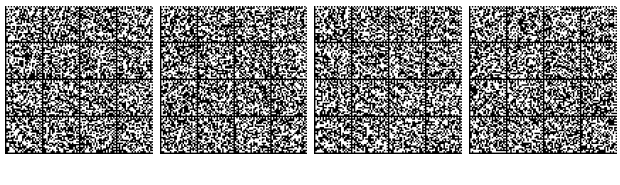
Dove la *ratio* dell'intervento è quella di alleviare un bisogno primario della persona, la scelta legislativa di limitazione o di esclusione va sottoposta a uno scrutinio particolarmente stretto, mentre nel caso in cui non venga direttamente in evidenza la finalità di alleviare uno stato di bisogno, l'esclusione o il limite può rinvenire una sua diversa e ragionevole giustificazione (tra le molte, sentenze n. 31 del 2025, n. 42 del 2024, n. 34 del 2022, n. 44 del 2020 e n. 222 del 2013).

4.5.- L'assegno temporaneo per i figli minori previsto dal censurato art. 1 del d.l. n. 79 del 2021, come convertito, è misura riconosciuta, nella versione in vigore, su base mensile, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino al 28 febbraio 2022, ai nuclei familiari che non abbiano diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'art. 2 del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, e siano in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), documento che serve a determinare la condizione economica, reddituale e patrimoniale, delle famiglie.

Detta provvidenza interviene, dunque, ampliandola, sulla platea delle categorie familiari assistite a norma del d.l. n. 69 del 1988, come convertito. Quest'ultimo, intitolato «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti», è dettato a sostegno della famiglia e natalità in un quadro di assistenza che, prestata in favore dei lavoratori, attribuisce rilievo - attraverso l'innalzamento del reddito complessivo del nucleo familiare ed il conseguente allargamento della cornice dei beneficiari - anche a situazioni di infermità ed inabilità al lavoro dei componenti del nucleo.

L'art. 2 del d.l. n. 79 del 2021, che detta i criteri per la determinazione dell'assegno temporaneo per i figli minori, riconosce la provvidenza a coloro che non possono godere della pregressa misura, determinandola nel suo ammontare in base alla tabella di cui all'Allegato 1, che individua le soglie ISEE (dove la prima è integrata dalla fascia di reddito «fino a 7.000» euro e l'ultima «da 49.900,01 a 50.000,00») e i corrispondenti importi mensili dell'assegno temporaneo per ciascun figlio minore, in relazione al numero presente nel nucleo familiare e con un innalzamento a fronte di situazioni di «disabilità» in cui venga a trovarsi il minore del nucleo familiare.

Il beneficio è attribuito a condizione che al momento della presentazione della domanda, e per tutta la durata della misura, il richiedente goda di cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea, o sia cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno semestrale, sia soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia, abbia figli a carico di età inferiore ai diciotto anni compiuti e si trovi a risiedere in Italia da almeno due anni, anche non continuativi, o sia titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale (art. 1, comma 1, lettera a, punti da 1 a 4).



4.6.- Nel preambolo del suddetto d.l. n. 79 del 2021 viene chiarito che l'intervento è determinato dalla esigenza di introdurre «in via temporanea e nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 46 del 2021, misure immediate volte a sostenere la genitorialità e favorire la natalità». In attuazione di tale previsione il d.lgs. n. 230 del 2021 ha introdotto l'assegno unico universale, nella cui disciplina vengono assorbite in un'unica provvidenza varie prestazioni sociali di famiglia, tra le quali l'assegno temporaneo per i figli minori.

L'assegno unico universale, in disparte i requisiti di cittadinanza - e, quanto agli stranieri, di titolarità di un permesso unico di lavoro, di un permesso di lungo periodo o di un permesso per ricerca lavoro, ai sensi del regolamento CE n. 1030/2002 -, è misura disancorata nell'an dai limiti reddituali del richiedente come rappresentati negli indicatori di equivalenza ISEE, la cui consistenza evidenzia l'estraneità dello strumento alla finalità di urgenza assistenziale.

Nella Tabella A, compilata con riferimento ai «Nuclei familiari con entrambi i genitori e almeno un figlio minore» ed allegata al testo del d.lgs. n. 230 del 2021 in occasione della sua adozione, gli indicatori di equivalenza vanno da una estensione minima «fino a 14.775,06» euro ad una massima compresa tra «101.888,69» euro e «102.006,90» euro, per un calcolo delle condizioni economiche familiari che, adeguato negli anni per successivi aggiornamenti, rispetta la natura universale del mezzo.

4.7.- Dal complessivo quadro di riferimento emerge che la provvidenza in questione non vale a sostenere specifici bisogni primari dell'individuo, apparendo, piuttosto, misura premiale della genitorialità, che non è, quindi, volta a tutelare una situazione di indigenza assoluta.

La natura transitoria e la finalità "ponte" dello strumento - volto a dare attuazione alla misura, definitiva, dell'assegno unico universale, a sua volta d'indole non assistenziale, siccome svincolato, nell'an, da limiti reddituali delle famiglie - concorrono a definirne la portata, al di fuori dello stretto obiettivo di affrancare la persona da un bisogno pressante ed essenziale.

4.8.- Come ancora recentemente osservato da questa Corte, «la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di "un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale", riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona» (ordinanza n. 29 del 2024, punto 5.4.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 50 del 2019 e n. 222 del 2013), rammentando che, ove si tratti di prestazioni sociali, tanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarne il godimento a requisiti diversi ed aggiuntivi rispetto al grado di bisogno concretamente provato (*ex multis*, sentenze n. 42 del 2024 e n. 107 del 2018).

Il richiamato principio ha trovato applicazione: in materia di contributi regionali finalizzati a sostenere famiglie con figli disabili minori o per contrastare fenomeni di povertà e disagio sociale; con riguardo all'assegno sociale sostitutivo della pensione sociale e volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza; con riferimento all'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili e alla pensione di inabilità (ex aliis, sentenze n. 42 del 2024, n. 137 del 2021, n. 222 e n. 40 del 2013).

4.9.- L'esistenza di autonome misure volte a fronteggiare bisogni essenziali dell'individuo va poi correlata con il sistema organico di provvidenze per i richiedenti asilo ed il loro nucleo familiare, con particolare riguardo ai minori che ne fanno parte.

Il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo viene rilasciato agli stranieri che presentano domanda di protezione internazionale, ha durata semestrale ed è rinnovabile fino alla decisione, è valido anche come documento di riconoscimento e dà diritto, tra l'altro, all'assistenza sanitaria gratuita, all'istruzione dei figli minori con diritto all'iscrizione scolastica, e al lavoro (artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 142 del 2015).

In particolare, quanto a quest'ultimo, il richiedente asilo può svolgere attività lavorativa decorsi 60 giorni dalla presentazione della domanda amministrativa se il procedimento non è concluso e il ritardo non è a lui attribuibile, ma il suo permesso non si converte in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015, cit.): il protrarsi del ritardo dell'amministrazione non conforma diversamente il titolo di permanenza, ma affranca dai bisogni primari la persona attraverso il suo inserimento nel circuito lavorativo componendo e contenendo i margini del bisogno.

4.10.- Si tratta di un apparato di norme modulato sulle esigenze della prima accoglienza e sulla situazione "a formazione progressiva" in cui versa il richiedente asilo che in seguito alla domanda è autorizzato a rimanere sul territorio dello Stato finché la competente commissione territoriale non gli riconosca lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria o ne rigetti la domanda (artt. 7, comma 1, e 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, intitolato «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»; artt. 2, 7 e 14 del decreto legislativo 19 novembre 2007,

n. 251, intitolato «Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta»).

Ai titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria viene poi riconosciuto, con fonte primaria, il diritto al medesimo trattamento del cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria (art. 27 del d.lgs. n. 251 del 2007) con l'espressa equiparazione quanto al godimento dell'assegno temporaneo per i figli minori (circolare dell'INPS n. 93 del 2021).

4.11.- Nell'indicato contesto, in cui vengono in valutazione i parametri della tutela della famiglia, maternità e infanzia (art. 31 Cost.), l'assegno temporaneo per i figli minori è una provvidenza di tutela di soggetti fragili, ma non è destinato al soddisfacimento di bisogni essenziali della persona. Esso non è, quindi, assimilabile alle misure di «sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile, diretta al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona, al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro» (sentenza n. 137 del 2021, punto 8.2.2. del Considerato in diritto).

4.12.- L'estraneità dello strumento sociale di cui si tratta al nucleo dei bisogni essenziali della persona e quindi l'esclusione, nel caso di specie, della sussistenza del limite invalicabile costituito dalla garanzia di un diritto inviolabile consentono - come costantemente ritenuto da questa Corte, in considerazione anche della esigenza di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (sentenze n. 107 del 2018 e n. 133 del 2013) - di affidare alla discrezionalità del legislatore, pur sempre in ossequio al principio di ragionevolezza, la possibilità di graduare con criteri restrittivi, o financo di escludere, l'accesso a prestazioni sociali (tra le tante, sentenze n. 42 del 2024, n. 199 e n. 54 del 2022, n. 50 del 2019, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 222, n. 133 e n. 2 del 2013; ordinanza n. 29 del 2024).

4.13.- Una situazione di bisogno dei richiedenti asilo che, come quella in esame, non si connota in termini di impellenza e afferenza alle primarie necessità della persona, unitamente al sistema di provvidenze, sopra descritto, che assiste i richiedenti asilo, rende pertanto non irragionevole la scelta legislativa di non includere i titolari di permesso per asilo nella platea dei beneficiari dell'assegno temporaneo per i figli minori.

5.- Deve, conclusivamente, dichiararsi la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a)*, numero 1), del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 (Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2021, n. 112, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del 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*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

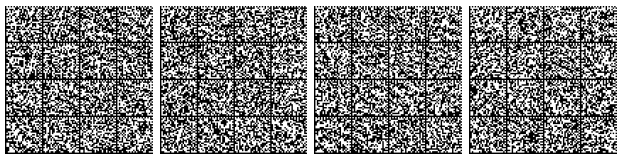
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250040



N. **41**

Ordinanza 10 marzo - 10 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione della pena o ammissione a misure alternative alla detenzione (affidamento in prova ai servizi sociali e detenzione domiciliare) - Mancato rispetto, da parte del tribunale di sorveglianza, del termine ordinatorio di 45 giorni per la decisione di pregresse istanze di ammissione a misure alternative - Possibilità, quando il superamento del residuo della pena richiesto per fruire della sospensione o essere ammesso alle misure alternative dipenda dal mancato rispetto del citato termine, che il PM disponga comunque la sospensione ovvero che il detenuto sia comunque ammesso alle misure alternative - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena nonché del principio, anche di natura convenzionale, della ragionevole durata del processo - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 5; legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 47, commi 1 e 3-*bis*, e 47-*ter* e seguenti.
– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 5 e 6.

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

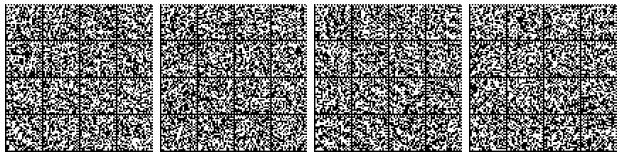
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale; degli artt. 47, commi 1 e 3-*bis*, e 47-*ter* e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione seconda penale, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di I. B. con ordinanza del 18 luglio 2024, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 18 luglio 2024, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione seconda penale, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il pubblico ministero sospenda l'esecuzione della pena detentiva anche quando il superamento del residuo della pena sia superiore a quattro anni a causa del mancato rispetto da parte



del Tribunale di sorveglianza del termine massimo di quarantacinque giorni stabilito dal successivo comma 6 nella decisione di una o più pregresse istanze di ammissione a misure alternative alla detenzione; degli artt. 47, commi 1 e 3-*bis*, e 47-*ter* e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevedono la possibilità di ammissione alle misure alternative, rispettivamente dell'affidamento in prova ai servizi sociali e della detenzione domiciliare anche quando - ferma restando la valutazione degli altri presupposti - il superamento del residuo di pena di quattro anni, tre anni o due anni sia dovuto al mancato rispetto da parte del Tribunale di sorveglianza del termine massimo di quarantacinque giorni stabilito dal comma 6 del medesimo art. 656 nella decisione di una pregressa istanza di ammissione a misure alternative alla detenzione;

che il rimettente riferisce di dover decidere sulla richiesta del pubblico ministero di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti di un condannato («ordine di esecuzione avente n. SIEP 936/2023 emesso in data 31/1/2024»), previa sollevazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale;

che il giudice *a quo*, dopo aver elencato tutte le condanne definitive da eseguire, indica la misura della pena residua come risulta dal provvedimento di unificazione delle pene concorrenti emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bergamo, pari a anni quattro, mesi due di reclusione e mesi uno e giorni venti di arresto, e infine dà conto delle istanze di misure alternative alla detenzione presentate dal condannato;

che, prosegue il rimettente, ove il Tribunale di sorveglianza avesse deciso in ordine a dette istanze nel termine massimo di quarantacinque giorni stabilito dall'art. 656, comma 6, cod. proc. pen., il condannato avrebbe avuto la possibilità di proseguire nell'espiazione della pena in regime di misure alternative alla detenzione, ai sensi dell'art. 51-*bis* ordin. penit.;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con gli artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 CEDU, tenuto conto: della finalità rieducativa perseguita dalle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario; della giurisprudenza di questa Corte e dei correlati interventi legislativi in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena in favore dei condannati, ai quali sia riconosciuta la possibilità di accedere alle misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione; dello stesso termine di quarantacinque giorni fissato dall'art. 656, comma 6, cod. proc. pen.; della disciplina dettata dall'art. 51-*bis* ordin. penit.;

che, secondo il Tribunale di Bergamo, il concreto rispetto del termine di quarantacinque giorni dettato dall'art. 656, comma 6, cod. proc. pen., anche in correlazione alla possibilità di prosecuzione dell'espiazione della pena ex art. 51-*bis* ordin. penit., risulta determinante per un rapido avvio del percorso rieducativo consentito dalla misura alternativa alla detenzione;

che, conclude il rimettente, le questioni sollevate sarebbero rilevanti, perché la declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe immediati riflessi favorevoli nel caso in esame, consentendo la sospensione dell'esecuzione della pena;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate;

che l'Avvocatura rileva che le questioni di legittimità costituzionale appaiono sollevate non già con riferimento all'impianto normativo, che non viene ritenuto, in astratto, violativo dei parametri costituzionali, «bensì con riferimento alle disfunzioni correlate alla circostanza che nella pratica applicativa non venga rispettato, e non sia stato rispettato nel giudizio *a quo*, il termine di quarantacinque giorni imposto al Tribunale di sorveglianza per decidere sulle istanze di misure alternative alla detenzione».

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Bergamo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il pubblico ministero sospenda l'esecuzione della pena detentiva anche quando il superamento del residuo della pena sia superiore a quattro anni a causa del mancato rispetto da parte del Tribunale di sorveglianza del termine massimo di quarantacinque giorni stabilito dal successivo comma 6 nella decisione di una o più pregresse istanze di ammissione a misure alternative alla detenzione; degli artt. 47, commi 1 e 3-*bis*, e 47-*ter* e seguenti ordin. penit., nella parte in cui non prevedono la possibilità di ammissione alle misure alternative, rispettivamente dell'affidamento in prova ai servizi sociali e della detenzione domiciliare anche quando - ferma restando la valutazione degli altri presupposti - il superamento del residuo di pena di quattro anni, tre anni o due anni sia dovuto al mancato rispetto da parte del Tribunale di sorveglianza del termine massimo di quarantacinque giorni stabilito dal comma 6 del medesimo art. 656 nella decisione di una pregressa istanza di ammissione a misure alternative alla detenzione;

che il rimettente precisa di dover decidere sulla richiesta, formulata dal pubblico ministero, di sospensione della esecuzione della pena nei confronti di un condannato a una pena superiore a quattro anni di reclusione - e, quindi, a una pena di entità superiore a quella per cui l'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. consente la sospensione della esecuzione della pena -, previa sollevazione delle suindicate questioni di legittimità costituzionale;

che, assume il giudice *a quo*, ove le questioni fossero accolte, dal cumulo delle pene da eseguire dovrebbero essere detratti i segmenti temporali successivi alla scadenza dei quarantacinque giorni, termine ultimo previsto dall'art. 656, comma 6, cod. proc. pen. per la decisione del Tribunale di sorveglianza sulla richiesta del condannato di sospensione dell'ordine di esecuzione;

che, in disparte ogni valutazione circa la correttezza del presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente e circa la pertinenza delle questioni sollevate con riferimento alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, occorre rilevare che l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Bergamo reca l'intestazione: «Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale di questione di legittimità costituzionale e rigetto dell'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione» e in dispositivo statuisce: «rigetta l'istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione avente SIEP 936/2023»;

che con tale provvedimento, pertanto, può dirsi che il giudice *a quo* si sia pronunciato sulla domanda di sospensione dell'ordine di esecuzione fondata sull'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., proposta dal pubblico ministero, e abbia così esaurito la propria potestas iudicandi (tra le tante, sentenza n. 3 del 2023, punto 2 del Considerato in diritto);

che, per effetto della consumazione della potestas iudicandi in capo al rimettente, viene meno l'indefettibile presupposto della incidentalità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, con conseguente manifesta inammissibilità delle stesse (*ex multis*, sentenza n. 212 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, e degli artt. 47, commi 1 e 3-bis*, e 47*-ter *e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione seconda penale, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250041

N. **42**

Sentenza 12 marzo - 11 aprile 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Energia - Concessioni di derivazione idrica, anche di grandi derivazioni idroelettriche - Norme della Regione autonoma Sardegna - Deliberazioni della Giunta regionale e decreti del Presidente di sospensione delle concessioni già rilasciate a ENEL spa - Sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 87 del 2023 di annullamento delle predette deliberazioni - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata lesione dell'autonomia regionale e della competenza legislativa, riconosciuta anche in via statutaria, del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, nonché della funzione esclusiva della Corte costituzionale per il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi - Intervenuta cassazione della sentenza da cui è sorto il conflitto - Sopravvenuta carenza di interesse - Improcedibilità del ricorso.

– Tribunale Superiore delle acque pubbliche, sentenza 12 maggio 2023, n. 87;

– Costituzione, artt. 101, 116, 117, primo comma, e 134; statuto speciale per la Regione autonoma Sardegna, art. 3, comma 1, lettera *l)*.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche 12 maggio 2023, n. 87, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato l'11 agosto 2023 e depositato in pari data, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento di ENEL produzione spa;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Franco Gaetano Scoca per ENEL produzione spa, Alessandra Putzu per la Regione autonoma della Sardegna, nonché l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma della Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. confl. enti n. 3 del 2023), ha proposto conflitto di attribuzione tra enti, chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, «al giudice ordinario o al giudice speciale, quale il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche», adottare la sentenza 12 maggio 2023, n. 87, pronunciata dal predetto Tribunale, nei procedimenti riuniti R.G. n. 182, n. 183 e n. 184 del 2018, nella camera di consiglio del 1° marzo 2023, depositata in cancelleria il 12 maggio 2023 e «conosciuta in data 26.06.2023».

Secondo la ricorrente, la sentenza impugnata, della quale viene chiesto l'annullamento, avrebbe esercitato «il potere di disapplicare le leggi regionali», con ciò violando gli artt. 116, 117, primo comma, 101 e 134 della Costituzione, oltre che le «funzioni legislative» di essa Regione autonoma riconosciute dalla stessa Costituzione e, in particolare, dall'art. 3, primo comma, lettera *l)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.- La regione ricorrente rileva che il Tribunale superiore delle acque pubbliche (d'ora in avanti: TSAP) sarebbe stato adito da ENEL produzione spa, ai sensi dell'art. 143 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), in ragione delle scelte legislative, delle quali si è eccepita l'illegittimità costituzionale, effettuate con l'art. 16 della legge della Regione Sardegna 5 settembre 2000, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla legge finanziaria, al bilancio per gli anni 2000/2002 e disposizioni varie) e con la legge della Regione Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici); scelte legislative attuate con le deliberazioni di Giunta regionale e i decreti del Presidente della medesima Giunta impugnati dinanzi il suddetto Tribunale.

La richiamata normativa regionale ha disposto la decadenza di tutti i concessionari dalle concessioni di derivazione idrica in essere, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica, in vista di una gestione integrata della risorsa idrica quale «bene pubblico primario e fattore fondamentale di civiltà e di sviluppo per gli utilizzi primari». Al fine di una effettiva gestione integrata, il legislatore regionale ha disposto che il Sistema idrico multisettoriale regionale sia affidato in gestione all'Ente acque della Sardegna (ENAS), ente strumentale della Regione. Tutte le deliberazioni di Giunta e i decreti del Presidente della Regione impugnati dinanzi al TSAP si sarebbero limitati a dare attuazione alle scelte legislative.

Il TSAP, continua la ricorrente, ha accolto i ricorsi per violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), «per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti»; ha conseguentemente annullato gli atti impugnati, sebbene essi fossero stati adottati, come lo stesso TSAP avrebbe rilevato, *ope legis*.

1.2.- Secondo la Regione ricorrente, l'annullamento doveva considerarsi precluso «sia dalla pacifica circostanza che le deliberazioni non erano affette dal vizio di violazione di legge, sia dal chiaro disposto dell'art. 21 octies l. 241/1990 per cui "Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"». Il TSAP, invece, avrebbe disapplicato le leggi regionali sull'assunto che, «avendo natura di leggi provvedimento, dovevano essere disattese e, conseguentemente, non vincolavano il contenuto» delle deliberazioni impugnate. La chiara volontà di disapplicare la normativa regionale, del resto, si evincerebbe, a parere della ricorrente, dalla motivazione della decisione del TSAP, della quale sono riportati ampi stralci in ricorso.

1.2.1.- Così facendo, tuttavia, il TSAP avrebbe, da un lato, «chiaramente compresso le potestà legislative della ricorrente» e, dall'altro, sostituito questa Corte «nel deliberatamente disporre di non applicare una norma in vigore per quanto la stessa mai sia stata dichiarata illegittima». L'assunto della sentenza impugnata sarebbe che «le leggi regionali, avendo natura di leggi provvedimento, possono essere disattese e, conseguentemente, non hanno carattere vincolante sul contenuto dei provvedimenti impugnati»: di qui la violazione, a parere del TSAP, dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, che avrebbe imposto, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sulle leggi provvedimento, che la decadenza delle concessioni di grande derivazione idroelettrica disposta *ex lege* fosse ad ogni modo preceduta dalla partecipazione al procedimento della società concessionaria.

La Regione autonoma della Sardegna ritiene, al contrario, che il TSAP non avrebbe potuto annullare le deliberazioni impugnate senza che prima fossero dichiarate costituzionalmente illegittime le leggi regionali, in quanto dette deliberazioni hanno soltanto, in via ricognitiva, dichiarato la decadenza o scadenza, *ope legis*, delle concessioni. Il giudice delle acque, invece, avrebbe «affermato esplicitamente il proprio potere di statuire la natura provvedimentale delle leggi regionali e, conseguentemente, di disapplicarle, e sostanzialmente annullarle, considerandole alla stregua di un mero atto amministrativo», le cui scelte, in quanto tali, dovrebbero essere necessariamente partecipate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990. Tutto ciò avrebbe determinato, secondo la Regione ricorrente, la violazione degli evocati parametri costituzionali, richiamati in apertura.

1.3.- Il «carattere invasivo e costituzionalmente lesivo» della sentenza del TSAP sarebbe evidente sia perché essa si dilunga nella valutazione della natura provvedimentale delle leggi regionali, sia perché «si attribuisce la competenza a sindacare i limiti alle scelte legislative».

La giurisprudenza di questa Corte richiamata nella medesima sentenza avrebbe affermato che le leggi provvedimento devono soggiacere a un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale, specie sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza della scelta legislativa (sono citate le sentenze n. 186 del 2022 e n. 116 del 2020). Il TSAP, tuttavia, non ha devoluto tali valutazioni a questa Corte, ma si sarebbe arrogato la competenza a giudicare la legittimità della legge, peraltro «pienamente in vigore e produttiva di effetti ormai da quasi venti anni a dimostrazione della piena e pacifica efficacia che la stessa ha avuto e ha»: di qui la violazione dell'art. 101 Cost., che vincola il giudizio del giudice alla legge, e dell'art. 134 Cost., che riserva a questa Corte il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni, tanto più considerando che queste ultime trovano nel giudizio di legittimità costituzionale un'ulteriore tutela delle garanzie costituzionali riconosciute loro dall'art. 116 Cost.

Non solo, il TSAP avrebbe anche affermato che la materia oggetto delle leggi regionali avrebbe dovuto essere dibattuta nell'ambito del procedimento amministrativo, con ciò invero affermando che la Regione autonoma della Sardegna non possa disporre in tema di «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», pur se lo statuto speciale in relazione a ciò assegna alla medesima Regione una potestà normativa primaria (artt. 3, primo comma, lettera l, e 14, primo comma). Con il risultato che il TSAP avrebbe disapplicato la normativa regionale in vigore.

1.4.- La Regione ricorrente rileva che quello in tal modo posto in essere dal TSAP sarebbe «un vero e proprio illegittimo abuso del potere giurisdizionale» sindacabile dinanzi a questa Corte, non potendo essere derubricato a mero error in iudicando: è l'esercizio del potere di disapplicazione della legge a essere contestato, che viola le norme costituzionali già richiamate e incide sulla competenza legislativa regionale, tutelata dall'art. 117, primo comma, Cost. e sulla autonomia speciale, riconosciuta dall'art. 116 Cost.

La giurisprudenza costituzionale, d'altra parte, avrebbe già riconosciuto che la disapplicazione della legge è di per sé una lesione del potere legislativo regionale (è citata la sentenza n. 285 del 1990), censurabile in sede di conflitto anche ove sia posta in essere con un atto non definitivo, contestualmente impugnato in sede giurisdizionale, in quanto il tono costituzionale del conflitto sta nel lamentare la lesione di attribuzioni costituzionali.

La disapplicazione delle leggi regionali in quanto leggi provvedimento, in definitiva, risulterebbe in contrasto con i parametri costituzionali evocati e, pertanto, la Regione autonoma della Sardegna chiede che sia annullata l'impugnata sentenza del TSAP.

2.- Con atto depositato il 18 settembre 2023 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o di non fondatezza del ricorso.

2.1.- Il resistente, dopo aver segnalato che la Regione autonoma della Sardegna ha proposto avverso l'impugnata sentenza del TSAP anche ricorso per cassazione, eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto un duplice profilo.

2.1.1.- Esso, innanzitutto, sarebbe tardivo, in quanto proposto oltre il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

La Regione autonoma della Sardegna, infatti, è parte del giudizio deciso con la sentenza del TSAP, pubblicata il 12 maggio 2023, sicché «il ricorso avrebbe dovuto essere proposto entro l'11 luglio 2023, invece è stato notificato l'11 agosto 2023, ovvero 90 giorni dopo la pubblicazione della sentenza».

A nulla varrebbe quanto sostiene la ricorrente, ovvero di aver avuto conoscenza della decisione soltanto il 26 giugno 2023. In disparte la circostanza che non viene indicata quale sarebbe la fonte di tale conoscenza, se anche questa fosse la comunicazione di cancelleria il ricorso resterebbe tardivo, in quanto la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, l'«avvenuta conoscenza dell'atto impugnato [...] viene in considerazione soltanto in linea sussidiaria, quando manchino la pubblicazione o la notificazione, che la legge assume, agli effetti che qui interessano, come equipollenti» (sentenza n. 132 del 1976).

Tale principio sarebbe in linea con l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il *dies a quo* per la decorrenza del termine per l'impugnazione coincide con la data di pubblicazione della sentenza, in quanto la comunicazione del dispositivo è una «attività meramente informativa» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 20 luglio 2021, n. 20656). Sarebbe dunque onere delle parti informarsi della decisione, anche perché «lo spostamento del *dies a quo* dalla data di pubblicazione a quella di comunicazione non solo sarebbe contraddittorio con la logica del processo, ma restringerebbe irrazionalmente il campo di applicazione del termine lungo di impugnazione alle parti costituite in giudizio, alle quali soltanto la sentenza è comunicata ex officio» (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 5 settembre 2018, n. 21648; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 16 dicembre 2014, n. 26402).

D'altra parte, questa Corte, con la sentenza n. 297 del 2008, ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 24 Cost., una questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 327, primo comma, del codice di procedura civile, il quale dispone che il termine (allora) annuale per l'impugnazione della sentenza decorre dalla sua pubblicazione e non - come avrebbe voluto l'allora giudice rimettente - dalla comunicazione a cura della cancelleria.

2.1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso sarebbe inammissibile anche perché il tono costituzionale del conflitto sarebbe «solo formalmente enunciato ma non sostanzialmente argomentato». La ricorrente avrebbe lamentato, infatti, soltanto un error in iudicando, sicché il conflitto sarebbe un improprio strumento di impugnazione dell'atto giurisdizionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 39 del 2007): la supposta disapplicazione delle leggi regionali compiuta dal TSAP riguarderebbe «il concreto esercizio della giurisdizione e non i suoi confini», tanto è vero che per le medesime ragioni la sentenza è stata fatta oggetto anche di ricorso per cassazione.

2.2.- Nel merito, il ricorso sarebbe ad ogni modo non fondato.

2.2.1.- Nella sentenza del TSAP, innanzitutto, manca quella chiara manifestazione di volontà di prescindere dalle leggi regionali, la qual cosa solo potrebbe dare origine al conflitto (è citata la sentenza di questa Corte n. 340 del 2011).

Il TSAP, infatti, si sarebbe «semplicemente limitato a disporre l'annullamento delle deliberazioni impugnate siccome viziate, in proprio e non in via derivata, dall'inosservanza delle garanzie procedimentali previste dall'art. 7 della legge generale sul procedimento amministrativo». Nel far ciò, si sarebbe effettuata una interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi regionali che hanno disposto la decadenza dalle concessioni, ritenendo che la loro applicazione deve comunque prevedere la partecipazione procedimentale, come questa Corte avrebbe affermato nella sentenza n. 116 del 2020: ed è nell'ambito del procedimento amministrativo che si sarebbe dovuta ricostruire l'estensione applicativa delle leggi regionali.

D'altro canto, accogliendo questo motivo di ricorso di ENEL produzione spa il TSAP ha dichiarato assorbiti gli altri motivi di impugnazione, con i quali era stata dedotta l'inapplicabilità della legislazione regionale alle concessioni di grande derivazione.

2.2.2.- Il ricorso sarebbe non fondato anche perché l'annullamento dei provvedimenti regionali per un vizio procedimentale non impedirebbe una loro rinnovazione, in applicazione delle stesse leggi regionali, ma nel rispetto delle garanzie partecipative. Il TSAP non avrebbe fatto altro che interpretare, in senso conforme a Costituzione, le leggi regionali, sicché non sarebbe corretta la prospettazione della Regione autonoma della Sardegna secondo cui la sentenza impugnata avrebbe disatteso le leggi regionali in quanto leggi provvedimento.

Del resto, insiste il Presidente del Consiglio dei ministri, ove avesse voluto disapplicare le leggi regionali, il TSAP avrebbe accolto le censure con cui ENEL produzione spa lamentava l'assenza di potestà normativa in capo alla Regione autonoma in materia di concessioni di grandi derivazioni.

3.- Con atto depositato il 2 ottobre 2023, è intervenuta nel giudizio ENEL produzione spa, la quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o non fondato.

L'interveniente richiama ampiamente le vicende all'origine del conflitto, evidenziando, in particolare, come nel contenzioso giurisdizionale scaturito dai provvedimenti amministrativi della Regione autonoma della Sardegna sia stata eccepita non solo l'illegittimità costituzionale, ma anche il contrasto delle leggi regionali - sulle quali quei provvedimenti si fondano - con il diritto dell'Unione europea e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

3.1.- Ciò premesso, ENEL produzione spa argomenta, dapprima, in ordine all'ammissibilità del proprio intervento: essendo parte nel giudizio conclusosi con la sentenza impugnata, vi sarebbe quell'interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, cui la giurisprudenza di questa Corte e l'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale subordinano la possibilità di intervento di soggetti diversi rispetto allo Stato o alle regioni (è citata, in particolare, la sentenza n. 157 del 2023).

3.2.- Quanto al ricorso, esso, innanzitutto, sarebbe inammissibile «in quanto improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale del TSAP», come sarebbe dimostrato dalla «sostanziale identità delle causae petendi» dell'odierno giudizio e di quello instaurato con ricorso per cassazione.

Il TSAP, infatti, avrebbe annullato gli atti amministrativi della Regione ricorrente per un loro vizio autonomo, senza fare disapplicazione delle leggi regionali, sicché il ricorso contesterebbe le modalità di esercizio della giurisdizione ed esulerebbe, pertanto, dai presupposti del conflitto di attribuzione. La sentenza impugnata avrebbe deciso i ricorsi sulla base della «ragione più liquida», relativa alla violazione della legge sul procedimento amministrativo, che prescindeva dalla valutazione di non manifesta infondatezza e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sulle leggi regionali.

Da quanto osservato deriverebbe la mancanza di tono costituzionale del conflitto sollevato, in quanto a essere contestato è appunto il modo di esercizio della giurisdizione, e non l'esistenza stessa del potere giurisdizionale (sono citate le sentenze n. 184 del 2022 e n. 39 del 2007).

3.3.- Nel merito, in ogni caso, il ricorso sarebbe non fondato.

L'impugnata decisione del TSAP, come già argomentato nell'eccepire l'ammissibilità del conflitto, «non ha effettuato alcuno sconfinamento di giurisdizione, tanto più di quella della Corte costituzionale, essendosi limitato a censurare gli atti amministrativi correttamente ritenendo che l'adozione delle delibere del 2018, in assenza della preventiva comunicazione nei confronti di ENEL dell'avvio del procedimento instaurato dalla Regione rispetto alle concessioni attualmente in capo ad ENEL stessa, risultasse viziata per violazione degli art. 7 e ss. della legge n. 241/1990».

Ai sensi di tale disposizione legislativa, infatti, il procedimento amministrativo deve essere comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, salvo sussistano esigenze di celerità del procedimento stesso che lo impediscano. Nel caso di specie, sarebbe indubbio che i provvedimenti amministrativi regionali intendessero produrre effetti nei confronti di ENEL produzione spa, titolare di concessioni di grande derivazione che - ai sensi dell'art. 12, comma 6, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) - andranno in scadenza nel 2029 e che, invece, la Regione autonoma della Sardegna riteneva essere già scadute, sulla base di quanto disposto dalle leggi regionali n. 17 del 2000 e n. 19 del 2006. A nulla rileva - osserva l'interveniente - che tali ultime leggi siano qualificabili come leggi provvedimento, in quanto sono gli atti amministrativi regionali ad avervi dato applicazione, indicando peraltro per la prima volta nominativamente ENEL produzione spa quale destinataria delle norme legislative.

Ad avvalorare la decisione del TSAP starebbe, d'altra parte, la più recente giurisprudenza di questa Corte in tema di leggi provvedimento (è citata la sentenza n. 116 del 2020), nonché la giurisprudenza amministrativa secondo cui avverso tali leggi «["]l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa rispetto al quale la norma di legge si ponga quale presupposto" (*cfr.* Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 8 ottobre 2008, n. 4933)».

4.- In data 7 febbraio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale, dopo aver insistito nelle eccezioni preliminari presentate con l'atto di costituzione, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o improcedibile per cessazione della materia del contendere.

4.1.- Nelle more del giudizio, infatti, le sezioni unite civili della Corte di cassazione, con l'ordinanza 28 dicembre 2024, n. 34734, hanno cassato l'impugnata sentenza del TSAP, facendo venire meno «l'oggetto del contendere e l'interesse della Regione al ricorso».

Detta ordinanza avrebbe rimosso ogni incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni, condizione questa per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere (è citata la sentenza di questa Corte n. 15 del 2024). Secondo il resistente, la decisione della Corte di cassazione - pur accogliendo il ricorso della Regione autonoma della Sardegna - avrebbe escluso che il TSAP abbia disapplicato le leggi regionali: la sentenza impugnata, infatti, ha correttamente rilevato la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, ma al contempo «non ha fatto buon governo dell'art. 21 octies l. 241/90», che impedisce l'annullamento degli atti amministrativi «qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato o comunque ciò sia dimostrato in giudizio dall'amministrazione».

Il giudice del rinvio sarà dunque chiamato a decidere se sussistono o meno i presupposti per applicare l'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, ma in ogni caso non potrà violare le prerogative legislative della Regione autonoma della Sardegna, in quanto il suo giudizio dovrà svolgersi «entro i limiti segnati dalla sentenza di annullamento» (è citata Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 4 ottobre 2024, n. 26040). E avendo le sezioni unite «espressamente escluso, con effetto di giudicato esplicito, uno sconfinamento del TSAP dai limiti della propria giurisdizione e quindi una lesione delle prerogative legislative regionali», per un verso il giudice del rinvio non potrà sindacare la sentenza del giudice di legittimità e, per un altro, è venuto meno l'interesse della Regione autonoma al ricorso «perché non c'è più la possibilità che si pervenga ad una decisione lesiva delle sue attribuzioni legislative e quindi l'iniziale situazione di incertezza su cui si fondava l'interesse al ricorso è cessata per effetto del suddetto giudicato interno».

4.2.- Nel merito, il resistente espressamente richiama «tutte le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione che risultano confermate dalla sopravvenuta pronuncia della Corte di Cassazione».

5.- In data 11 febbraio 2025, anche la Regione autonoma della Sardegna ha depositato una memoria.

Alla luce della richiamata ordinanza del giudice di legittimità, che ha annullato l'impugnata sentenza del TSAP, la ricorrente osserva che è venuto meno l'atto lesivo delle proprie prerogative, sicché, «salvo che non si ritenga opportuno ribadire che spetta all'adita Ecc.ma Corte Costituzionale, e non al Tribunale Superiore delle Acque, la competenza a statuire la natura di legge provvedimento di una disposizione normativa», chiede che il ricorso sia dichiarato improcedibile per sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

6.- In data 19 febbraio 2025, ha depositato una memoria anche ENEL produzione spa, che pure ha chiesto sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

L'interveniente sottolinea, in particolare, che l'ordinanza della Corte di cassazione ha affermato che «il TSAP non ha affatto disapplicato le leggi regionali, in tal modo sostituendosi al Giudice delle leggi», ma ha fatto valere un vizio autonomo dei provvedimenti impugnati da essa ENEL produzione spa. Non residuerebbe pertanto alcuna materia del contendere, in quanto il giudice di legittimità avrebbe «escluso che il TSAP abbia esercitato il potere - asseritamente - sottratto» alla Regione autonoma della Sardegna.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma della Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto conflitto di attribuzione tra enti nei confronti dello Stato, impugnando la sentenza n. 87 del 2023 del Tribunale superiore delle acque pubbliche che ha annullato, su ricorso di ENEL produzione spa, alcuni atti della stessa Regione. Secondo la ricorrente, questi ultimi sono attuativi della legislazione regionale con la quale è stata disposta la decadenza di tutti i concessionari dalle concessioni di derivazione idrica, comprese quelle di grande derivazione idroelettrica.

Il TSAP, pur riconoscendo la natura di leggi provvedimento delle leggi regionali in questione, avrebbe tuttavia affermato che esse possono essere disattese e non vincolano il contenuto degli atti impugnati: di qui, secondo la Regione autonoma, l'illegittima disapplicazione della normativa regionale, che avrebbe realizzato «un vero e proprio illegittimo abuso del potere giurisdizionale», con conseguente violazione degli artt. 116, 117, primo comma, 101 e 134 Cost., oltre che delle funzioni legislative di essa Regione autonoma riconosciute dalla stessa Costituzione e dallo statuto speciale.

2.- In via preliminare, va ribadita l'ammissibilità dell'intervento in giudizio di ENEL produzione spa.

Pur se di regola, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, il presente giudizio è - come si è già deciso con l'ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 12 marzo 2025 - suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ENEL produzione spa, il cui ricorso è stato accolto con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto; sicché deve essere consentito all'interveniente di far valere le proprie ragioni di fronte a questa Corte.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha eccepito la tardività del ricorso, notificato l'11 agosto 2023, il quale sarebbe stato proposto oltre il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953. La Regione autonoma della Sardegna, infatti, è parte del giudizio deciso con la sentenza impugnata, sicché il *dies a quo* dovrebbe essere individuato nella pubblicazione in cancelleria di detta decisione, avvenuta il 12 maggio 2023.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

L'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 stabilisce che «[i]l termine per produrre ricorso è di sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato».

A tali fini, il *dies a quo* si identifica con la pubblicazione solo quando quest'ultima sia normativamente richiesta in quanto l'atto «possiede una natura normativa [o] non è comunque diretto a destinatari determinati e, come tale, non può non avere un'efficacia indivisibile o non differenziabile da soggetto a soggetto (o, peggio ancora, da ufficio a ufficio)» (sentenza n. 611 del 1987). È solo al ricorrere di condizioni siffatte che, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* per proporre conflitto di attribuzione tra enti, la pubblicazione «è assorbente e determinante rispetto a qualsiasi altra forma di conoscenza legale» (sentenza n. 140 del 1999).

È dunque senz'altro «pubblicazione», ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, quella che avviene nella *Gazzetta Ufficiale* o nel Bollettino Ufficiale della regione (sentenze n. 62 del 2011, n. 328 del 2010, n. 121 del 2005, n. 140 del 1999, n. 461 del 1995), quando l'ordinamento riconosca «un rapporto di coessenzialità tra la pubblicazione nel giornale ufficiale di un determinato atto e la produzione, da parte di quest'ultimo, dei suoi effetti giuridici tipici, compresa la sua conoscenza legale» (sentenza n. 611 del 1987).

Invece, quando, come nel caso di specie, la «pubblicazione» non è funzionale ad «apprestare una situazione oggettiva di effettiva conoscibilità, da parte di tutti, degli atti [pubblicati]» (sentenza n. 132 del 1976), per l'individuazione del *dies a quo* non può che farsi ricorso agli altri criteri di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, ovvero la «notificazione» o, in linea sussidiaria, la «avvenuta conoscenza», senza che trovi applicazione il regime del cosiddetto termine lungo di cui all'art. 327 cod. proc. civ.

3.2.- A tale proposito, questa Corte sin dall'inizio della sua attività ha affermato che «la notificazione o la conoscenza del provvedimento debbano intendersi riferite agli organi legittimati a proporre il ricorso, cioè, per lo Stato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per la Regione, al Presidente della Giunta regionale. Ciò in applicazione del principio generale di diritto processuale secondo cui l'atto, che può formare oggetto di impugnazione, deve essere portato a conoscenza del soggetto cui la legge attribuisce la potestà di agire» (sentenza n. 82 del 1958).

Risulta dagli atti che il dispositivo dell'impugnata sentenza del TSAP è stato notificato, in quanto parte di quel giudizio, alla Regione autonoma della Sardegna, «in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*», il 13 giugno 2023; sicché - avendo la Regione acquisito conoscenza del deposito dell'atto asseritamente lesivo - è da questa data che vanno fatti decorrere i sessanta giorni di cui all'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953. Il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti è stato notificato l'11 agosto 2023 e, pertanto, deve ritenersi tempestivo.

4.- Nelle memorie difensive e anche in udienza pubblica, entrambe le parti e l'interveniente hanno richiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o improcedibile per cessazione della materia del contendere, in ragione della sopravvenuta ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione 28 dicembre 2024, n. 34734, che ha cassato con rinvio l'impugnata sentenza del TSAP.

Deve pertanto constatarsi che, successivamente all'instaurarsi del giudizio, tanto le parti quanto l'interveniente hanno manifestato di non avere più interesse a una decisione nel merito, di talché il ricorso, pur originariamente ammissibile sotto tale profilo, deve essere dichiarato improcedibile per carenza d'interesse sopravvenuta (sentenze n. 174 del 2007, n. 204 del 2005, n. 13 del 1998 e n. 89 del 1994).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche 12 maggio 2023, n. 87, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 11 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 12 marzo 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto la sentenza adottata dal Tribunale superiore delle acque pubbliche del 2 maggio 2023, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl. enti n. 3 del 2023); *rilevato* l'intervento spiegato in giudizio da ENEL produzione spa *considerato* che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (sentenza n. 15 del 2024, nonché relativa ordinanza allegata); che, secondo la giurisprudenza di questa

Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (da ultimo, ancora sentenza n. 15 del 2024); che, nel caso di specie, ENEL produzione spa riveste la qualità di parte del giudizio definito con la sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche oggetto del presente giudizio; che il conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale superiore delle acque pubbliche del potere, asseritamente esercitato, di disapplicare le leggi regionali; che, con la sentenza impugnata, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha accolto un ricorso proposto da ENEL produzione spa avverso atti della Regione autonoma della Sardegna, per l'effetto annullati; che, pertanto, il presente giudizio è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ENEL produzione spa, il cui ricorso è stato accolto con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto; che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di ENEL produzione spa, in modo da consentirle di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento di ENEL produzione spa.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250042

N. **43**

Sentenza 24 febbraio - 15 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Accise - Addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica - Assenza di una delle due condizioni richieste cumulativamente per la legittimità della misura (nel caso concreto: finalità specifica) - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento UE - Illegittimità costituzionale.

Tributi - Accise - Soggetto passivo dell'accisa (fornitore) - Obbligo, a seguito di procedimento giurisdizionale, di restituzione al cliente delle somme percepite a titolo di rivalsa dell'imposta - Termine perentorio per chiedere dell'amministrazione finanziaria il rimborso dell'importo indebitamente versato - Novanta giorni dalla sentenza che impone la restituzione delle somme - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, del diritto alla libertà dell'iniziativa economica, del diritto a un equo processo, del principio, anche europeo, di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto di difesa - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 14, comma 4; decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26.

– Costituzione, artt. 3, 11, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; direttiva 2008/118/CE, art. 1, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 52.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), e dell'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità), promossi con ordinanze del 26 marzo 2021 dal Collegio arbitrale di Vicenza e del 30 dicembre 2021 dal Tribunale ordinario di Udine, seconda sezione civile, rispettivamente iscritte al n. 102 del registro ordinanze 2021 e al n. 20 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2021 e n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria, fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 marzo 2021, iscritta al n. 102 reg. ord. 2021, il Collegio arbitrale di Vicenza (di seguito: il Collegio arbitrale) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), che prevede che «[q]ualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme».

1.1.- Il Collegio arbitrale espone di essersi costituito in forza della stipula di un compromesso arbitrale tra Officine meccaniche ANI spa (di seguito: la società) e il Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria (di seguito: il consorzio) e di essere stato chiamato a decidere la controversia insorta a seguito della richiesta, avanzata dalla società, di ripetizione dell'importo corrisposto a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica che il consorzio le aveva traslato in rivalsa per l'anno 2011. In particolare, il consorzio aveva ceduto energia elettrica alla società applicando in fattura anche l'addizionale provinciale all'accisa, secondo quanto disposto dall'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale) convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità).

La domanda di ripetizione della società si basava sull'orientamento della Corte di legittimità secondo cui la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il diritto unionale e, pertanto, dovrebbe essere disapplicata, con il conseguente diritto dei clienti sui quali l'imposta è stata traslata di ripetere, a titolo di indebito oggettivo, le somme corrisposte.

2.- Il Collegio arbitrale evidenzia di essere chiamato a decidere non solo sulla fondatezza della domanda di ripetizione di indebito proposta dalla società, ma anche sulle ragioni che, a sua volta, il consorzio aveva fatto valere per contrastare la pretesa della società e che si incentravano sul meccanismo di rimborso configurato dal legislatore con la disposizione di cui all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1995.

3.- È quindi su questa disposizione che il rimettente volge la propria attenzione.

Secondo il Collegio arbitrale, la stessa violerebbe gli artt. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 52 CDFUE.

3.1.- In punto di rilevanza, il Collegio arbitrale premette che la disposizione di cui all'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito, in applicazione della quale la società aveva corrisposto l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica che il consorzio le aveva traslato in rivalsa, dovrebbe essere disapplicata; ciò in conformità al costante orientamento della Corte di legittimità, inaugurato con la sentenza della quinta sezione civile 23 ottobre 2019, n. 27101, secondo cui la citata disposizione si pone in contrasto con la direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, non essendo stato rispettato il requisito delle «finalità specifiche» che la direttiva richiede agli Stati membri di rispettare al fine di applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette.

Afferma, quindi, di «condividere ed applicare il suesposto principio di diritto» e di ritenere «dunque che l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al D.L. n. 511 del 1988, art. 6, nella sua versione, applicabile *ratione temporis*, successiva alle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 26 del 2007, art. 5, comma l, vada disapplicata come richiesto dalla società [...], con conseguente sussistenza del dedotto indebito oggettivo».

Assume quindi che, «sgombrato il campo dalla questione della disapplicazione dell'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica di cui al D.L. n. 511 del 1988, art. 6», la rilevanza della questione discenderebbe «dalla diretta applicabilità al caso in esame della norma la cui costituzionalità è messa in discussione». La disposizione censurata si porrebbe, infatti, «in un rapporto di rigorosa e necessaria strumentalità tra la soluzione della questione sollevata e il progredire verso la decisione della controversia, che non può essere risolta senza l'applicazione della norma, oggetto di dubbio di costituzionalità».

3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Collegio arbitrale evidenzia che, secondo la disposizione censurata, il cliente al quale sia stata addebitata erroneamente una maggiore accisa può agire nei confronti del proprio fornitore con azione di ripetizione di indebito; solo una volta che sia stata esercitata vittoriosamente l'azione, quest'ultimo ha novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza per far valere il diritto al rimborso nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

Questo meccanismo, che stabilisce i presupposti necessari affinché il fornitore possa a sua volta ottenere dallo Stato il rimborso dell'accisa dallo stesso indebitamente versata, sarebbe censurabile nella particolare ipotesi in cui l'obbligo restitutorio in favore del proprio cliente derivi dalla violazione da parte del legislatore interno della normativa unionale.

4.- In primo luogo, vi sarebbe un vulnus dell'art. 41 Cost. per lesione del diritto alla libertà dell'iniziativa economica, che non potrebbe essere limitato in modo arbitrario. Nel caso di specie, in cui l'obbligo del rimborso deriva dalla violazione, imputabile al legislatore nazionale, del diritto unionale, la disposizione censurata verrebbe, infatti, ad imporre al fornitore l'onere di anticipare in favore del proprio cliente gli importi indebitamente corrisposti, privandolo in tal modo di risorse economiche che, invece, sarebbero necessarie per lo svolgimento della propria attività. Inoltre, la possibilità di recuperare solo dopo anni gli importi anticipati comporterebbe uno sbilanciamento finanziario irragionevole che pregiudicherebbe l'attività di impresa; si verrebbe, infine, a determinare, in modo arbitrario, la necessità per il fornitore, al fine di ottenere il rimborso, di sostenere la difesa in giudizio, sopportandone i costi, e di attendere il passaggio in giudicato della sentenza che accerti la fondatezza della domanda di ripetizione del proprio cliente.

5.- Vi sarebbe anche la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto sarebbe imposto a carico del fornitore un onere in contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, in particolare perché il legislatore avrebbe dovuto prevedere un meccanismo meno oneroso, condizionando, ad esempio, il rimborso chiesto dal fornitore alla prova dell'avvenuta restituzione dell'indebito al cliente, oppure prevedendo che il suddetto rimborso vada accreditato sul conto indicato dal medesimo cliente.

La violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche per la lesione del principio di uguaglianza, sotto diversi profili e soprattutto per la ingiustificata differenziazione tra la disciplina del rimborso in materia di accisa rispetto a quella prevista per altre procedure di rimborso dell'indebito versamento nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

6.- La disposizione censurata si porrebbe anche in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in via mediata, per violazione degli artt. 16 e 52 CDFUE.

Nel caso di specie, l'onere imposto all'attività di impresa non sarebbe proporzionato rispetto agli obiettivi di tutela di interessi generali.

6.1.- La violazione dell'art. 117 Cost. è prospettata anche unitamente a quella dell'art. 111 Cost. per lesione sia del diritto a un equo processo sia del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Secondo il rimettente non sarebbe equo un processo non necessario, inutilmente imposto sia al cliente che al fornitore quando le parti potrebbero volere definire bonariamente in via stragiudiziale il diritto del primo alla restituzione dell'addizionale provinciale all'accisa che gli è stata indebitamente traslata.

7.- Infine, il rimettente prospetta la violazione dell'art. 24 Cost. per lesione del diritto di difesa, in quanto non sarebbe consentito al fornitore di evitare il contenzioso mediante un adempimento spontaneo che eviti inutili oneri economici.

8.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili o comunque non fondate.

8.1.- In primo luogo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Evidenzia, in particolare, che la controversia instaurata dinanzi al giudice *a quo* ha a oggetto la domanda del cliente di restituzione dell'importo che questi ritiene di avere indebitamente corrisposto al proprio fornitore a titolo di addizionale provinciale all'accisa sulla energia elettrica.

La questione di legittimità costituzionale, pertanto, «investe una norma tributaria, la cui applicazione esula dalla [cognizione del Collegio arbitrale] limitata alle vicende di natura meramente privatistica», mentre la disposizione censurata disciplinerebbe il rapporto tra il soggetto passivo del tributo, cioè il fornitore, e lo Stato; le questioni, quindi, non potrebbero rilevare nel giudizio arbitrale «ma semmai in quello (successivo ed eventuale) tributario», che si verrebbe a instaurare a seguito della richiesta di rimborso da parte del fornitore allo Stato.

9.- Le questioni sarebbero, comunque, non fondate.

Rileva la difesa statale che la struttura dell'imposta, cioè dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, comporta l'esistenza di due rapporti distinti: da un lato, quello di natura tributaria tra il fornitore, soggetto passivo dell'imposta, e l'amministrazione finanziaria; dall'altro, quello di natura civilistica tra il fornitore e il cliente, sul quale l'imposta è traslata tramite la rivalsa; in correlazione a ciò, il diritto di chiedere all'amministrazione finanziaria il rimborso delle imposte indebitamente versate spetta unicamente al fornitore, che può esercitarlo entro il termine di decadenza di due anni dal pagamento (art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1995), mentre il cliente può chiedere la restituzione di quanto corrisposto solo al proprio fornitore.

A fronte di tale meccanismo, la norma censurata prevede che il fornitore che sia condannato in sede giurisdizionale alla restituzione al cliente di somme indebitamente percepite possa chiederne il rimborso all'amministrazione finanziaria nel termine di novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, rimettendolo sostanzialmente in termini senza il rischio di incorrere in decadenza. La disposizione realizzerebbe, quindi, il contemperamento tra il principio di certezza delle situazioni giuridiche e il diritto dei soggetti obbligati di ottenere il rimborso degli importi indebitamente corrisposti.

Aggiunge la difesa statale che la condizione del previo accertamento giudiziale troverebbe giustificazione nella necessità di quantificare l'esatto ammontare del credito vantato dal cliente e di consentire il successivo controllo dell'amministrazione finanziaria al fine di evitare rischi di una duplicazione di rimborso a danno dell'erario.

10.- Con atto depositato il 2 settembre 2021 si è costituito in giudizio, tardivamente, il Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria.

11.- Nel giudizio sono state depositate le opinioni scritte a titolo di amicus curiae di Utilitalia, di Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane e dell'Associazione energia libera, che sono state ammesse con decreto presidenziale del 16 ottobre 2024 e che hanno sviluppato argomentazioni adesive alle prospettazioni del giudice rimettente circa il contrasto della disposizione censurata con i parametri costituzionali evocati.

12.- Con ordinanza del 30 dicembre 2021 (n. 20 reg. ord. 2022), il Tribunale ordinario di Udine, seconda sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

Il rimettente espone che le società Flextec srl, Gamma legno srl, High-Tech srl, MBF srl e Martori spa avevano stipulato con la società Bluenergy Group spa un contratto di somministrazione di energia elettrica, corrispondendo anche l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica prevista dalla disposizione censurata.

Le società avevano quindi agito dinanzi al giudice civile, ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, per ottenere la condanna della convenuta alla restituzione dell'importo corrisposto, mancando un valido titolo legale poiché la disposizione censurata si sarebbe posta in contrasto con l'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, secondo cui, in materia di accisa, è sì possibile per gli Stati membri introdurre ulteriori imposizioni indirette sui prodotti già sottoposti ad accisa, ma solo se aventi «finalità specifiche».

Il rimettente premette che, secondo un costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità, qualificabile come diritto vivente, il rapporto tributario inerente il pagamento delle accise intercorre solo tra il soggetto passivo, cioè il fornitore, e lo Stato, e a tale rapporto resta estraneo il cliente, sicché, nel caso in cui il fornitore abbia, a titolo di rivalsa, indebitamente traslato sul cliente il costo dell'accisa assolta, come componente del prezzo finale, quest'ultimo può solo esercitare l'azione di ripetizione nei confronti del proprio fornitore, salvo il caso in cui questa azione si riveli oltremodo gravosa.

In questo ambito, essendo quella sottoposta al suo esame una controversia in cui la direttiva non produce effetti diretti verticali, perché viene invocata nell'ambito del rapporto orizzontale tra soggetti privati, sarebbe preclusa al giudice la possibilità di non applicare la disposizione censurata. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una direttiva potrebbe essere disapplicata solo quando questa sia invocata nei confronti di uno Stato membro.

Aggiunge quindi il rimettente che la giurisprudenza di legittimità si sarebbe pronunciata in conformità a questi principi ed evidenzia che, in particolare, «[n]elle sentenze [...] 23 ottobre 2019, n. 27101 [...] la Corte ha sì disapplicato la norma interna sull'addizionale per i motivi sopra esposti; tuttavia ciò è avvenuto in controversie che vedevano contrapposti l'utente finale e lo Stato, in cui dunque venivano in rilievo effetti diretti verticali della Direttiva, e non orizzontali come in questa fattispecie».

12.1.- Il Tribunale di Udine chiarisce, sulla scorta di queste considerazioni, che la rilevanza della questione deriva proprio dall'assenza di effetti diretti orizzontali della direttiva, per cui non è consentito all'utente finale di agire direttamente nei confronti dello Stato per ripetere le somme indebitamente versate a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

12.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente afferma di condividere l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione che «ha già avuto occasione di affermare, in modo persuasivo e con ampio richiamo alla giurisprudenza della C.G.U.E., che la disciplina nazionale in tema di accisa è divenuta contrastante con la Direttiva sopra menzionata a decorrere dal 1° gennaio 2010» (è qui citata anche Corte di cassazione, sezione tributaria civile, sentenza 4 giugno 2019, n. 15198).

12.3.- Il giudice *a quo* conclude quindi affermando che, dovendo decidere una controversia tra privati e non potendo disapplicare la disposizione nazionale, non sarebbe «manifestamente infondato il dubbio circa il contrasto della disposizione nazionale in tema di addizionale con l'art. 117, comma primo, Cost. sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e derivanti dall'ordinamento U.E.».

13.- Con atto depositato il 5 aprile 2022 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione manifestamente inammissibile.

La difesa statale osserva che le argomentazioni del giudice *a quo*, secondo cui non potrebbe disapplicare la disposizione nazionale contrastante con la direttiva 2008/118/CE, «non appaiono persuasive», in quanto, al contrario, il giudizio potrebbe ben essere definito disapplicando la disposizione interna non conforme al diritto unionale.

14.- Nel giudizio sono state depositate le opinioni scritte a titolo di amicus curiae di Utilitalia, di Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane e dell'Associazione energia libera, che sono state ammesse con decreto presidenziale del 16 ottobre 2024.

Utilitalia e Elettricità futura - Unione delle imprese elettriche italiane hanno sviluppato argomentazioni contrastanti con la prospettazione della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.; l'Associazione energia libera ha, invece, esposto considerazioni a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice rimettente.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 102 reg. ord. 2021, il Collegio arbitrale di Vicenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 52 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1995, secondo cui «[q]ualora, al termine di un procedimento giurisdizionale, il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa sia condannato alla restituzione a terzi di somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa, il rimborso è richiesto dal predetto soggetto obbligato, a pena di decadenza, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che impone la restituzione delle somme».

Il Collegio arbitrale è stato chiamato a risolvere la controversia insorta a seguito della richiesta avanzata dalla società Officine meccaniche ANI spa di ripetizione dell'importo corrisposto al Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria a titolo di addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, a essa traslata a titolo di rivalsa; tale pretesa è stata fondata sull'assunto che l'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, non potrebbe essere applicato per contrasto con il diritto dell'Unione e che, pertanto, quanto corrisposto dovrebbe essere restituito a titolo di indebito oggettivo.

2.- Il Collegio rimettente condivide la tesi della non applicabilità del citato art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, in ragione del consolidato orientamento della Corte di legittimità secondo cui questa disposizione si porrebbe in contrasto con la direttiva 2008/118/CE, avendo introdotto nell'ordinamento interno un'imposta indiretta ulteriore rispetto all'accisa in mancanza del prescritto requisito delle «finalità specifiche».

Da questa premessa, il rimettente fa conseguire il riconoscimento della fondatezza della domanda di ripetizione dell'indebito proposta dalla società nei confronti del consorzio.

Rivolge quindi l'attenzione all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1995, che individua le condizioni in presenza delle quali il soggetto passivo dell'accisa, che debba restituire al cliente le somme percepite a titolo di rivalsa dell'imposta, può a sua volta richiedere allo Stato il rimborso dell'importo indebitamente versato.

Il rimettente ritiene che questa disposizione violi gli artt. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 52 CDFUE.

3.- Con ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. 2022, il Tribunale di Udine, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito.

3.1.- Il rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sulla domanda di ripetizione dell'indebito versamento dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica che la società fornitrice aveva traslato nei confronti delle proprie clienti.

Afferma quindi di condividere l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione secondo cui la disposizione censurata sarebbe in contrasto con la direttiva 2008/118/CE; tuttavia, poiché al giudice è precluso il potere di disapplicare la norma nazionale nei rapporti orizzontali fra privati, solleva questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sotto il profilo del «mancato rispetto dei vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e derivanti dall'ordinamento U.E.».

4.- Le due ordinanze di rimessione censurano discipline in parte funzionalmente connesse, sicché è opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

5.- Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza iscritta al n. 102 reg. ord. 2021 sollevate dal Collegio arbitrale, va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio di Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria, avvenuta in data 2 settembre 2021 e quindi oltre il termine previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che era scaduto il 3 agosto 2021 (sentenza n. 190 del 2017).

6.- L'eccezione proposta dalla difesa statale di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza è fondata.

Nella specie, il Collegio arbitrale ha motivato la rilevanza delle questioni con l'asserita «diretta applicabilità al caso in esame della norma la cui costituzionalità è messa in discussione».

Si tratta, tuttavia, di un'affermazione meramente assertiva, in quanto il rimettente non chiarisce perché la disposizione censurata, cioè l'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1995, che disciplina la richiesta di rimborso che il soggetto passivo dell'accisa (il fornitore) può avanzare nei confronti dell'amministrazione finanziaria, dovrebbe trovare applicazione nel giudizio *a quo*, nel quale il Collegio arbitrale è invece chiamato a pronunciare sulla domanda di ripetizione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica proposta dal cliente verso il fornitore.

Secondo il diritto vivente, in tema di accise il rapporto tributario è solo quello che si instaura tra il soggetto passivo d'imposta (il fornitore) e il fisco, mentre quello tra il fisco e il consumatore finale inciso dal tributo ha natura civilistica (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 31 dicembre 2018, n. 33687). Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, «il rapporto tributario inerente al pagamento di accise e addizionali si svolge solo tra la amministrazione finanziaria ed i soggetti che forniscono direttamente l'energia elettrica ai consumatori e rispetto a tale rapporto rimane del tutto estraneo l'utente o consumatore, tenuto a pagare al fornitore il prezzo dell'energia e, con esso (in caso di rivalsa dell'imposta) il costo delle accise e addizionali quale componente del prezzo di vendita dell'energia» (Corte di cassazione, sezione tributaria civile, sentenza 24 maggio 2019, n. 14200).

La norma censurata inerisce, per l'appunto, al rapporto tributario tra il fornitore, soggetto passivo dell'imposta, e l'amministrazione finanziaria, e si occupa della richiesta di rimborso che il primo può proporre nel caso in cui debba restituire al cliente somme indebitamente percepite a titolo di rivalsa dell'accisa.

Le questioni non sono dunque rilevanti, avendo ad oggetto una disposizione attinente al compimento di un atto che si colloca "a valle" della risoluzione della controversia oggetto del giudizio *a quo* e che resta comunque estraneo all'ambito della cognizione del Collegio rimettente.

Difetta, in sostanza, un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la definizione del giudizio principale, nemmeno ravvisabile sotto il profilo della possibile incidenza della pronuncia richiesta a questa Corte sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire per rendere la decisione (da ultimo ordinanza n. 95 del 2023).

Peraltro, non può essere trascurato che il Collegio arbitrale afferma, del tutto erroneamente, di potere non applicare la disposizione nazionale ritenuta contrastante con una direttiva nell'ambito di una controversia tra privati.

Anche tale passaggio logico vizia la motivazione della rilevanza delle questioni, considerata l'assenza di effetti diretti orizzontali delle direttive non trasposte o non correttamente trasposte, ulteriormente ribadita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, con la sentenza 11 aprile 2024, causa C-316/22, Gabel industria tessile spa e Canavesi spa (si rimanda, in proposito, al punto 8.2.).

7.- Deve ora essere esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito, sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. 2022 del Tribunale di Udine, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

8.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione della difesa statale di manifesta inammissibilità della questione, basata sulla considerazione che erroneamente il giudice rimettente avrebbe escluso il potere di non applicare la disposizione censurata contrastante con il diritto unionale.

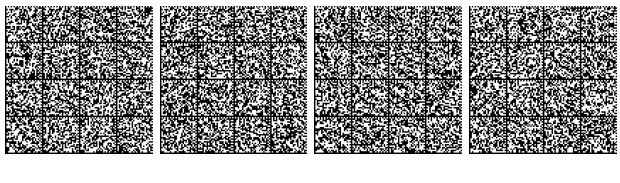
Quanto osservato appena sopra al punto 6 porta a concludere che, invece, correttamente il giudice *a quo* ha ritenuto preclusa, in una controversia orizzontale, la strada della non applicazione di una norma nazionale che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta.

8.1.- Le questioni sono quindi ammissibili e si deve ritenere che la censura sollevata dal rimettente in relazione alla violazione dell'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., coinvolga, implicitamente, anche l'art. 11 Cost., «parametro, quest'ultimo, che viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell'Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale, come affermato dalla costante e risalente giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 349 del 2007, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 348 del 2007, punto 3.3. del Considerato in diritto; n. 183 del 1973, punto 5 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 24 del 2025).

8.2.- Va poi tenuto presente, al fine di valutare d'ufficio il permanere del requisito della rilevanza, l'effetto prodotto nel giudizio *a quo* dalla recente sentenza della Corte di giustizia 11 aprile 2024, causa C-316/22, Gabel industria tessile spa e Canavesi spa.

Da un lato, infatti, questa pronuncia ha ribadito che «l'articolo 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un giudice nazionale disapplichi, in una controversia tra privati, una norma nazionale che istituisce un'imposta indiretta contraria ad una disposizione chiara, precisa e incondizionata di una direttiva non trasposta o non correttamente trasposta».

Dall'altro, però, rispetto all'impostazione tradizionale secondo cui solo l'impedimento di fatto, e non anche quello giuridico, può consentire al privato di agire direttamente nei confronti dello Stato, ha ritenuto che la disposizione nazionale di cui si discuteva, cioè proprio il ricordato art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1995, «viola il principio di effettività».



Pur mantenendo fermo che il giudice interno non può disapplicare, nell'ambito di una controversia tra privati, la norma nazionale che è in contrasto con la direttiva, la Corte di giustizia ha ora riconosciuto che il cliente del servizio di fornitura di energia elettrica deve potere esercitare un'azione diretta nei confronti dello Stato anche nel caso di impossibilità giuridica di agire contro il fornitore. Ciò in conseguenza del fatto che il giudice civile, constatata la preclusione della strada della non applicazione, dovrebbe sempre rigettare la domanda di ripetizione di indebito proposta dal cliente nei confronti del fornitore e basata sulla contrarietà dell'imposta alla direttiva.

Tuttavia, tale possibilità - ora riconosciuta anche dalla giurisprudenza di legittimità a seguito della citata sentenza della Corte di giustizia (tra le altre, Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 29 luglio 2024, n. 21154) - di esercitare direttamente l'azione di ripetizione di indebito da parte del cliente nei confronti dello Stato, non priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Udine, il cui esito è comunque destinato a riflettersi nel giudizio in corso, che attiene, invece, alla richiesta del cliente di ottenere la restituzione di quanto corrisposto al proprio fornitore tramite la diversa azione di ripetizione dell'indebito nei confronti di quest'ultimo.

Solo in caso di accoglimento della questione sollevata, infatti, il giudice *a quo* potrebbe condannare il fornitore (che potrà, a sua volta, rivalersi nei confronti dello Stato) alla ripetizione dell'indebito, dato l'effetto ex tunc, salvo per i rapporti esauriti, della sentenza di questa Corte che dichiari costituzionalmente illegittima l'addizionale in questione.

Alla luce di queste considerazioni si deve quindi ritenere che il requisito della rilevanza non sia venuto meno a seguito della suddetta pronuncia della Corte di giustizia.

9.- Nel merito, la questione è fondata.

L'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, nella formulazione oggetto di censura, è stata introdotta dall'art. 5 del d.lgs. n. 26 del 2007 - sostitutivo dell'art. 6 del d.l. n. 511 del 1988, come convertito -, che prevede: «1. È istituita una addizionale all'accisa sull'energia elettrica di cui agli articoli 52, e seguenti, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative approvato con decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, di seguito denominato: testo unico delle accise, nelle misure di: [...] *c)* euro 9,30 per mille kWh in favore delle province per qualsiasi uso effettuato in locali e luoghi diversi dalle abitazioni, per tutte le utenze, fino al limite massimo di 200.000 kWh di consumo al mese».

Questa disposizione ha trovato applicazione a decorrere dal 1° giugno 2007, secondo quanto previsto dall'art. 9 dello stesso decreto legislativo ed è stata poi abrogata dall'art. 4, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

L'intervento che ha condotto a sostituire l'art. 6 del d.l. n. 511 del 1988, come convertito, trova origine nel recepimento della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, sottoponendo anche l'energia elettrica ad accisa armonizzata secondo le previsioni della direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa.

Quest'ultima, in particolare, prevedeva, all'art. 3, paragrafo 2, che: «[i] prodotti di cui al paragrafo 1» - tra i quali rientra anche l'energia elettrica in ragione dell'estensione di cui all'art. 3 della direttiva 2003/96/CE - «possono formare oggetto di altre imposizioni indirette aventi finalità specifiche, nella misura in cui esse rispettino le regole di imposizione applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione delle base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta».

A tale disposizione si è sovrapposta la formulazione dell'art. 1, paragrafo 2, della successiva direttiva 2008/118/CE, applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo*, secondo cui: «[g]li Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche, purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta; sono escluse da tali norme le disposizioni relative alle esenzioni».

La Corte di giustizia, settima sezione, ordinanza 9 novembre 2021, in causa C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta, ha, infatti, precisato che «dalla formulazione dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118 e dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 92/12 risulta che il tenore di tali disposizioni non è sostanzialmente diverso. Se ne deve dedurre che la giurisprudenza della Corte relativa a quest'ultima disposizione resta applicabile per quanto attiene all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118 (sentenza del 5 marzo 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, punto 34)».

10.- La verifica del rispetto da parte della disposizione nazionale della direttiva 92/12/CEE e, poi, della direttiva 2008/118/CE, richiede di precisare quali condizioni sono richieste ai legislatori degli Stati membri al fine di introdurre nei propri ordinamenti interni imposizioni fiscali aggiuntive all'accisa sull'energia elettrica.

Al riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito, con riferimento alla direttiva 2008/118/CE, che «[s]econdo una lettura congiunta dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 1 di quest'ultima direttiva, i prodotti sottoposti ad accisa ai sensi della richiamata direttiva possono essere oggetto di un'imposizione indiretta diversa dall'accisa istituita da tale direttiva se, da un lato, tale imposizione è prelevata per una o più finalità specifiche e se, dall'altro, essa rispetta le regole di imposizione dell'Unione applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta, regole queste che non includono le disposizioni relative alle esenzioni» (Corte di giustizia, terza sezione, sentenza 5 marzo 2015, causa C-553/13, Tallinna Ettevõtlusamet).

10.1.- Dunque, affinché gli Stati membri possano introdurre, sul consumo di energia elettrica, imposte indirette ulteriori rispetto alle accise occorrono due condizioni, applicabili cumulativamente: 1) le imposte addizionali devono avere una finalità specifica; 2) le imposte addizionali devono rispettare le regole di imposizione dell'Unione applicabili ai fini delle accise o dell'IVA per la determinazione della base imponibile, il calcolo, l'esigibilità e il controllo dell'imposta.

In merito, la Corte di giustizia ha precisato che la finalità specifica «è una finalità che non sia puramente di bilancio (sentenze del 24 febbraio 2000, Commissione/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, punto 19; del 9 marzo 2000, EKW e Wein & Co, C-437/97, EU:C:2000:110, punto 31, nonché del 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12, EU:C:2014:108, punto 23). Affinché si possa considerare quale imposta che persegua una finalità specifica ai sensi della menzionata disposizione, infatti, un'imposta deve essere volta, di per sé, a garantire la finalità specifica invocata. Ciò si verificherebbe, segnatamente, quando il gettito di tale imposta deve obbligatoriamente essere utilizzato al fine di ridurre i costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia elettrica su cui grava l'imposta in parola nonché di promuovere la coesione territoriale e sociale, di modo che sussiste un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12, EU:C:2014:108, punto 30, e del 5 marzo 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, punto 41)» (Corte di giustizia, prima sezione, sentenza 25 luglio 2018, causa C-103/17, La Messer France SAS, già Praxair).

Con la medesima sentenza si è poi precisato che «[c]iò nondimeno, un'assegnazione predeterminata del gettito di una tassa rientrante in una semplice modalità di organizzazione interna del bilancio di uno Stato membro, non può, in quanto tale, costituire una condizione sufficiente a siffatto riguardo, poiché ogni Stato membro può decidere di imporre, a prescindere dalla finalità perseguita, l'assegnazione del gettito di un'imposta al finanziamento di determinate spese (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12, EU:C:2014:108, punto 29)».

Si è poi ulteriormente chiarito che «si può ritenere che un'imposta supplementare gravante sui prodotti sottoposti ad accisa, il cui gettito non è oggetto di una destinazione predeterminata, persegua una finalità specifica, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118, solo se tale imposta è concepita, per quanto riguarda la sua struttura, in particolare la materia imponibile o l'aliquota d'imposta, in modo tale da influenzare il comportamento dei contribuenti in un senso che consenta la realizzazione della finalità specifica invocata, ad esempio tassando fortemente i prodotti interessati al fine di scoraggiarne il consumo (sentenze del 27 febbraio 2014, Transportes Jordi Besora, C-82/12, EU:C:2014:108, punto 32, e del 22 giugno 2023, Endesa Generación, C-833/21, EU:C:2023:516, punto 42)» (Corte di giustizia, sentenza 14 marzo 2024, causa C-336/22, f6 Cigarettenfabrik GmbH & Co. *KG)*.

11.- Alla luce di tali criteri ermeneutici deve escludersi che l'addizionale provinciale alle accise sull'energia elettrica rispetti il requisito della finalità specifica, dal momento che il citato art. 6, al comma 1, lettera *c)*, prevede solo una generica destinazione del gettito dell'addizionale provinciale «in favore delle province», che trova conferma nel preambolo del d.l. n. 511 del 1988, nella quale si afferma che le misure impositive in esso previste sono rivolte ad «assicurare le necessarie risorse agli enti della finanza regionale e locale, al fine di garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali».

Tale conclusione trova pieno conforto nella giurisprudenza di legittimità, che, nel ritenere non applicabile il suddetto art. 6 per contrasto con le menzionate direttive, ha precisato che la citata finalità non è «in grado di essere distinta dalla generica finalità di bilancio» (Cass., n. 27101 del 2019, confermata, da ultimo, da Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 11 settembre 2024, n. 24373).

Secondo la stessa giurisprudenza di legittimità, peraltro, nemmeno è riscontrabile «un nesso diretto tra l'uso del gettito derivante dall'imposta e la finalità dell'imposizione in questione» che consiste nella riduzione dei «costi ambientali specificamente connessi al consumo di energia elettrica su cui grava l'imposta in parola nonché [nella promozione della] coesione territoriale e sociale» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 28 luglio 2020, n. 16142).

12.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lettera *c)*, e 2, del d.l. n. 511 del 1988, come convertito e sostituito, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1, lettera c)*, e 2, del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 1989, n. 20, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26 (Attuazione della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità);*

2) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio di Consorzio energia assindustria Vicenza - Energindustria;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Collegio arbitrale di Vicenza 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*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250043

N. **44**

Sentenza 25 febbraio - 15 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comunicazione e informazione - Editoria - Contributi pubblici alle emittenti televisive e radiofoniche locali - Modifiche ai criteri di ammissione al riparto - Introduzione del cosiddetto "scalino preferenziale" - Rinvio recettizio, mediante legificazione, a regolamento amministrativo disciplinante il suddetto riparto - Successiva interpretazione autentica del rinvio, nel senso che esso ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni contenute nel regolamento indicato a decorrere dalla sua entrata in vigore - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri della decretazione d'urgenza, e dei principi di uguaglianza e di certezza dell'ordinamento giuridico e di quelli, anche convenzionali, del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, nonché, in via subordinata, del pluralismo dell'informazione e della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 4-*bis*; decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, art. 13, comma 1-*bis*, in relazione all'art. 6, comma 2, del d.P.R. 23 agosto 2017, n. 146.

– Costituzione, artt. 2, 3, 21, 24, primo comma, 41, 77, 103, 111, primo e secondo comma, 113, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6, 10 e 14.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, promossi con ordinanze del 6, 7, 8, 13 e 23 febbraio 2024 dal Consiglio di Stato, sezione sesta, iscritte ai numeri da 79 a 97 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 21 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione Radio TV (ALPI), Espansione srl e altri, Pirenei srl e Beacom srl, R.B.1. Teleboario Sb srl e altri, Retesole srl e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Isabella Loiodice per ALPI, Massimo Romano per R.B.1. Teleboario Sb srl e altri, Fabrizio Magliaro per Retesole srl e altri, Patrizio Ivo D'Andrea e Tommaso Di Nitto per Espansione srl ed altri, e le avvocate dello Stato Maria Luisa Spina e Alessia Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con diciannove ordinanze di identico tenore, iscritte ai numeri da 79 a 97 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191.

1.1.- Il rimettente premette, in punto di fatto, che:

−con separati atti di appello, alcune emittenti televisive locali a carattere commerciale hanno impugnato plurime sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (numeri 10826, 10827, 10828, 10829, 10830, 10831, 10832, 10833, 10834, 10835, 10838, 10844, 10845, 10846, 10847, 10848, 10849, 11241 e 11242 del 2022), recanti l'annullamento del decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy 21 dicembre 2002, n. 0189185, con cui era stata approvata la graduatoria definitiva delle domande ammesse ai contributi per l'anno 2022, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146 (Regolamento concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali);

- le sentenze impugnate - sul presupposto della non operatività dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità, 2019», e quindi della non operatività dello «scalino preferenziale, già annullato con forza di giudicato» ad opera della sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 9 settembre 2022, n. 7880 - avevano imposto all'amministrazione «la rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata».

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, dispone quanto segue: «[a]ll'articolo 4, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, recante il regolamento, da intendersi qui integralmente riportato, concernente i criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali (d'ora in avanti: Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, o anche solo: Fondo), in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'articolo 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assegnazione delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 160, lettera *b)*, della citata legge n. 208 del 2015, e successive modificazioni, destinate alle emittenti radiofoniche e televisive locali, al fine di estendere il regime transitorio anche all'anno 2019, dopo le parole: "alla data di presentazione della domanda" sono aggiunte le seguenti: ", mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda"».

Il menzionato art. 4-*bis* - prosegue il rimettente - ha quindi modificato l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017, la cui formulazione attuale è la seguente: «[s]ono ammesse ad usufruire dei contributi le emittenti radiofoniche di cui alle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 3 che abbiano un numero minimo di 2 dipendenti, [...] occupati con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato, [...] con almeno un giornalista. [...] Per il presente requisito si prende in considerazione il numero medio dei dipendenti occupati nei due esercizi precedenti, fermo restando che tale requisito deve essere posseduto alla data di presentazione della domanda, mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda. In via transitoria, per le domande relative agli anni dal 2016 al 2018 si prende in considerazione il numero dei dipendenti occupati alla data di presentazione della domanda».

Il regolamento in parola è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e disciplina i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse dell'esercizio finanziario 2016 presenti sull'apposito capitolo di bilancio del Ministero dello sviluppo economico e, per gli anni successivi, della quota delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, di cui all'art. 1 comma 160, lettera *b)*, della medesima legge, da assegnarsi alle emittenti televisive e radiofoniche locali, «per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

Il Consiglio di Stato prosegue osservando come, secondo le società appellanti e il Ministero delle imprese e del made in Italy, l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, con l'inciso secondo cui il d.P.R. n. 146 del 2017 è «da intendersi qui integralmente riportato», avrebbe «legificato» tutte le previsioni del regolamento, compreso l'art. 6, comma 2, recante il cosiddetto scalino preferenziale, in forza del quale alle emittenti collocate nei primi cento posti della graduatoria spetta il novantacinque per cento delle risorse disponibili, mentre il restante cinque per cento è destinato a quelle classificate oltre la centesima posizione.

Sempre secondo le appellanti e il Ministero, tale tesi, disattesa del primo giudice, sarebbe stata confermata dalla norma di interpretazione autentica, intervenuta nelle more del giudizio, di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, ai sensi del quale, per lo stesso fine di cui al comma precedente (ossia quello «di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese»), l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

Osserva il rimettente che, «sia assegnando natura di disposizione di interpretazione autentica alla regola sopra indicata» - tesi questa che esso afferma di preferire - «sia assegnando alla stessa valenza innovativa ma con portata retroattiva [...], la regola trova, comunque, applicazione nei giudizi in corso», aventi ad oggetto la legittimità dei provvedimenti di riparto dei contributi per l'anno 2022, operato dall'amministrazione in attuazione dei criteri di cui al d.P.R. n. 146 del 2017, ivi compreso quello dello scalino preferenziale di cui al suo art. 6, comma 2.

Aggiunge il Consiglio di Stato che «l'applicazione della previsione al caso di specie comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi in appello, stante l'intervenuta "legificazione" della disciplina regolamentare» e la conseguente impossibilità di annullare gli atti gravati.

Per converso, ove questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle disposizioni primarie censurate, «troverebbe "riespansione" il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari» e sui conseguenti «atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello [...] confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado».

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che le entrambe le disposizioni censurate violino, in primo luogo, l'art. 77 Cost.

Sia l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018 sia l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023 sono stati inseriti in sede di conversione e difetterebbero di omogeneità rispetto ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione riveste «i caratteri di una fonte "funzionalizzata e specializzata"», volta alla stabilizzazione del decreto-legge nell'ordinamento, ragion per cui non potrebbe «"aprirsi" ad oggetti eterogenei» rispetto a quelli presenti nel decreto, ma potrebbe solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico. La *ratio* di tale indirizzo interpretativo sarebbe quella di evitare che l'*iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari per la conversione del decreto-legge, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano quest'ultimo, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge andrebbe valutata sia dal punto di vista oggettivo-materiale, sia dal punto di vista funzionale-finalistico, il quale ultimo, in caso di decreti-legge a contenuto plurimo, cioè con contenuti eterogenei ab origine, andrebbe riguardato in relazione alla *ratio* dominante.

1.3.1.- Il citato art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018 - prosegue il rimettente - è stato inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 108 del 2018.

Il d.l. n. 91 del 2018 è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative» e, «conformemente alla natura dei decreti legge c.d. milleproroghe», le sue varie disposizioni sarebbero accomunate dalla finalità di prorogare termini di prossima scadenza in molteplici ed eterogenei settori dell'ordinamento. Tale finalità sarebbe esplicitata anche nel preambolo.

L'art. 4-*bis*, essendo volto a conferire alle disposizioni del d.P.R. n. 146 del 2017 valore e forza di legge (come chiarito con il successivo art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito), non sarebbe in linea con il contenuto e con le ricordate finalità del decreto-legge in cui è stato inserito.

Il citato d.P.R. reca il «Regolamento concernente i criteri di riparto e le procedure di erogazione, in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali, delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione» (d'ora in avanti, anche solo: regolamento).

Non essendo l'art. 4-*bis* una previsione con cui si prorogano, in via d'urgenza, termini di prossima scadenza, ma una disposizione con cui si attribuisce al ricordato corpus normativo regolamentare il valore e la forza della legge, sarebbe evidente il difetto di omogeneità contenutistica e funzionale rispetto al decreto-legge.

Dal punto di vista dell'efficacia temporale, poi, la norma recata dall'art. 4-*bis* (nel significato ascrittole dalla successiva norma di interpretazione autentica) non avrebbe natura transitoria o temporanea, ma eleverebbe, in via stabile, al rango di legge tutte le previsioni prima contenute nella fonte secondaria.

Ancora, in base all'interpretazione offerta dallo stesso Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 7880 del 2022, l'art. 4-*bis* non avrebbe natura retroattiva e quindi non si applicherebbe alle annualità antecedenti il 2019: la sua non immediata applicabilità ai procedimenti amministrativi in corso confermerebbe l'assenza di legame, oggettivo e teleologico, con il testo del decreto-legge volto a provvedere con urgenza su termini di prossima scadenza.

Quanto ai lavori parlamentari, andrebbe rilevato, in primo luogo, che l'art. 4-*bis* è stato inserito durante la prima lettura al Senato della Repubblica, mercé un emendamento presentato in Commissione affari costituzionali, in sede referente, e che, nel successivo esame parlamentare presso la Camera dei deputati, il Governo ha posto la questione di fiducia sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione.

In secondo luogo, il dossier n. 48/4 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 17 settembre del 2018, nel dare atto che l'art. 4-*bis* modifica l'ultimo periodo dell'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, evidenzia, «sul piano delle fonti del diritto», «che con una disposizione di rango legislativo viene modificata una fonte di rango secondario quale il regolamento governativo», ma non esamina specificamente l'inciso secondo cui il regolamento è «da intendersi qui integralmente riportato».

Secondo il giudice *a quo*, l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo e il mancato esame di tale ultimo inciso da parte del dossier redatto a supporto dell'attività legislativa rappresenterebbero «"tempi" e "modalità" dell'*iter* parlamentare» corroboranti il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

1.3.2.- Quanto all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, come convertito, andrebbe considerato che il medesimo decreto-legge è intitolato «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili», e che nel preambolo i suoi presupposti sono esplicitati come segue: «[r]itenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; [r]itenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

La norma recata dall'art. 13, comma 1-*bis*, non sembrerebbe riconducibile ad alcuna di tali finalità. Tanto emergerebbe anche dalla sedes materiae, ossia l'art. 13, rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese».

Il comma 1 di tale articolo dispone il rifinanziamento delle misure di sostegno alle micro, piccole e medie imprese previste dall'art. 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ossia di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in leasing, di beni strumentali materiali - macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware - o immateriali (software e tecnologie digitali) a uso produttivo.

Esso, cioè, si occuperebbe di materie e avrebbe finalità differenti da quelle proprie del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione. In altri termini, il finanziamento alle emittenti radio e televisive, nonostante il richiamo effettuato dall'art. 13, comma 1-*bis*, alle finalità esplicitate al comma precedente, non sarebbe volto a sostenere «investimenti produttivi» ma il pluralismo dell'informazione.

Quanto all'*iter* parlamentare di approvazione, andrebbe rilevato che, rispetto all'emendamento introduttivo del comma 1-*bis*, il Governo avrebbe evidenziato in Assemblea «profili di criticità, in quanto inciderebbe su contenziosi in atto ed è suscettibile di generarne ulteriori, atteso che attiene ad annualità di fondi già ripartiti».

Rileverebbe, ai fini della valutazione di non manifesta infondatezza, anche l'apposizione della questione di fiducia sul testo del disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica, nel corso dell'esame della legge di conversione presso la Camera dei deputati.

1.4.- Con la seconda questione, il rimettente dubita della legittimità costituzionale «del combinato disposto» delle due disposizioni censurate per violazione dell'art. 3 Cost.

Deduce il Consiglio di Stato che il menzionato art. 4-*bis*, nel modificare l'art. 4, comma 2, del regolamento di cui al d.P.R. n. 146 del 2017, contestualmente, ha «inteso» il medesimo regolamento siccome «"integralmente riportato" nel corpo della legge».

Tale previsione porrebbe due ordini di problemi, strettamente connessi, che andrebbero "focalizzati", «trattandosi di alcune delle premesse» logico-giuridiche da cui muove il dubbio di legittimità costituzionale.

1.4.1.- Il «riferimento» sarebbe, in primo luogo, alla natura del rinvio operato dalla legge al regolamento e alla conseguente sua legificazione, «intesa come il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria».

Secondo la giurisprudenza costituzionale, tale «fenomeno di "legificazione"» sarebbe predicabile solo in ipotesi di rinvio recettizio, ove la norma primaria abbia inteso recepire o incorporare quella secondaria e non anche nei casi in cui la norma primaria si sia limitata ad un mero rinvio formale.

Sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, un tale effetto non potrebbe essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma sarebbe ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Mentre il rinvio recettizio (o materiale) opererebbe una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio formale non sarebbe quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia.

Nella medesima giurisprudenza si troverebbe l'affermazione che per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua».

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, il Consiglio di Stato (con la citata sentenza n. 7880 del 2022 e con le sentenze della medesima sezione 9 settembre 2022, n. 7878 e n. 7881) avrebbe escluso la natura materiale del rinvio al d.P.R. n. 146 del 2017 operato dall'art. 4-*bis*, che, «"pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia», non avrebbe prodotto, comunque, effetti retroattivi «e, quindi, non avrebbe inibito la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti in quei giudizi».

Le menzionate sentenze del Consiglio di Stato, dunque, pur incentrando «la propria attenzione» sul tema della natura retroattiva dell'intervento normativo, avrebbero escluso un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero regolamento e non anche «a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua».

Andrebbe considerato, in secondo luogo, che, con le medesime sentenze, è stato annullato l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, recante il cosiddetto scalino preferenziale, e, in via derivata, i dipendenti atti amministrativi relativi alla procedura concessoria per l'anno 2016.

Il «punto di esiziale importanza» per la questione di legittimità costituzionale sarebbe, dunque, l'effetto caducatorio conseguente alle sentenze di annullamento, aventi ad oggetto un regolamento, e quindi un atto a contenuto normativo con portata generale e astratta, con conseguente «venir meno della base giuridica su cui reggono gli ulteriori atti applicativi».

1.4.2.- È in tale quadro che si inserirebbe l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2013, come convertito, il quale avrebbe chiarito che l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, nella parte in cui ha «riportato integralmente» il d.P.R. n. 146 del 2017, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le sue disposizioni a decorrere dall'entrata in vigore del medesimo art. 4-*bis*.

Il citato art. 13, comma 1-*bis*, recherebbe una norma di interpretazione autentica, poiché, oltre a essere qualificata come tale dal legislatore, avrebbe espresso uno dei possibili significati già attribuibili alla norma interpretata: ciò si ricaverebbe dallo stesso contenzioso deciso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, nel quale contenzioso alcune parti avevano dedotto l'avvenuta legificazione del regolamento, mentre altre, con tesi poi condivisa dal giudice adito, l'avevano esclusa.

Dalla natura interpretativa della disposizione discenderebbe la sua portata retroattiva. Essa emergerebbe anche dalla peculiare tecnica utilizzata dal legislatore, il quale, infatti, non ha riprodotto le prescrizioni normative contenute nel d.P.R. n. 146 del 2017, ma ha inteso dare un'interpretazione autentica all'art. 4-*bis*, nella parte in cui richiama il regolamento.

Dal carattere interpretativo del censurato art. 13, comma 1-*bis*, discenderebbe, poi, la "saldatura" della nuova regola con quella racchiusa nella norma interpretata, sì che le disposizioni in parola si sarebbero «congiunte, dando luogo ad un precetto unitario».

Tale «operazione di retroattività», tuttavia, si andrebbe «ad infrangere» con l'intervenuto annullamento dell'art. 6, comma 2, del regolamento.

Il rinvio recettizio alla norma regolamentare sarebbe, cioè, «in realtà e *in parte qua*, privo del suo oggetto», costituito (anche) da una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017), «che, proprio in quanto caducata [...] non avrebbe più potuto incorporarsi nella regola primaria».

Se è vero, infatti, che la legificazione comporta un effetto novativo della fonte, tale novazione presupporrebbe l'esistenza della regola novata, secondo un principio logico-giuridico immanente al fenomeno novativo.

Per questi motivi, dunque, il rimettente ritiene che il combinato disposto degli artt. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, e 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, sia contrario ai canoni di logicità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

1.5.- Il Consiglio di Stato, con la terza questione, dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in relazione agli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost.

In primo luogo, l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, non sarebbe «conforme ai limiti tracciati» dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alle norme di interpretazione autentica o, comunque, alle norme «pur innovative ma con effetto retroattivo».

L'intervento autenticamente interpretativo, e quindi retroattivo, del legislatore sarebbe legittimo in caso di incertezza normativa o di anfibologie giurisprudenziali o per ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore, a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di princìpi di preminente interesse costituzionale. Al legislatore sarebbe invece precluso intervenire, con norme aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato».

L'art. 13, comma 1-*bis*, in quanto volto a determinare la reviviscenza del regolamento annullato, risulterebbe in contrasto con il giudicato formatosi sulle ricordate sentenze del Consiglio di Stato numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, che hanno annullato, con effetti ex tunc e con efficacia erga omnes e «pro futuro», l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017.

Il contrasto sussisterebbe anche ove si escluda la natura interpretativa dell'art. 13, comma 1-*bis*, in quanto esso avrebbe comunque portata retroattiva, essendosi espressamente previsto che «l'effetto di "legificazione"» si sia prodotto dall'entrata in vigore dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Di fronte a leggi aventi efficacia retroattiva lo scrutinio di legittimità costituzionale sarebbe particolarmente rigoroso, e ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale, ma anche in altri settori dell'ordinamento.

L'art. 13, comma 1-*bis*, non supererebbe tale scrutinio, avendo il legislatore inciso su un giudicato di annullamento di un atto normativo secondario, «che, come tale, ha eliso [...] la possibilità di porre in essere ulteriori atti amministrativi (generali o singolari), e anche per annualità diverse da quelle oggetto delle pronunce del Consiglio di Stato, in quanto private della base legale di riferimento».

1.6.- Il Consiglio di Stato, con la quarta questione, dubita della legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni censurate in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, parametri, tutti, «relativi alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso».

Il rimettente richiama, sul punto, la sentenza n. 4 del 2024 di questa Corte, ove si afferma che «[i]l controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i princìpi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i princìpi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio».

Sul punto, stante la «solida sinergia fra princìpi costituzionali interni e princìpi contenuti nella CEDU», avrebbe acquisito un ruolo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui assumono rilievo alcuni elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa.

Tra questi sarebbero significativi, in particolare, il fatto che lo Stato o l'amministrazione pubblica siano parti di un processo già radicato e la circostanza che l'intervento legislativo si collochi a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica.

Siffatti indici ricorrerebbero nel caso di specie, ove si consideri che parte dei giudizi pendenti è un'amministrazione dello Stato e che la norma di interpretazione autentica è intervenuta cinque anni dopo quella interpretata.

Ancora, la disposizione interpretativa sarebbe intervenuta dopo la pubblicazione delle sentenze del TAR Lazio che avevano escluso la legificazione del regolamento e poco prima dell'udienza di discussione innanzi al giudice *a quo*, il quale, si era già espresso nello stesso senso con le citate sentenze del 2022. Essa, in tal modo, avrebbe inciso sulla possibilità, da parte del giudice amministrativo, di annullare atti emanati in violazione degli obiettivi di pubblico interesse di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 e, in particolare, del pluralismo dell'informazione.

Ricorrerebbe, pertanto, l'ulteriore indice sintomatico dell'intenzione del legislatore di superare un orientamento giurisprudenziale, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti di cui è parte un'amministrazione pubblica.

1.7.- Da ultimo e in via subordinata, il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 CEDU.

1.7.1.- Secondo il rimettente, la «disciplina preferenziale» prevista dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, incorporato nelle disposizioni censurate, contrasterebbe con il principio del pluralismo informativo desumibile dagli evocati parametri costituzionali e diretto ad impedire la formazione di posizioni dominanti, oltre che a favorire l'accesso al mercato dell'informazione del massimo numero possibile di voci diverse, in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo evidenziato la portata applicativa del principio del pluralismo informativo, costituente «una condizione preliminare» all'attuazione dei princìpi propri dello Stato democratico (si citano le sentenze di questa Corte n. 312 del 2003, n. 29 del 1996 e n. 348 del 1990).

Parimenti, la Corte EDU avrebbe osservato come i servizi audiovisivi e radiofonici svolgano un ruolo essenziale per la democrazia degli Stati membri: in un settore delicato come quello dei media audiovisivi, al dovere negativo di non ingerenza nell'esercizio delle frequenze e nella trasmissione dei programmi si aggiungerebbe, per lo Stato, «l'ob-

bligo positivo di realizzare un quadro legislativo e amministrativo adeguato per garantire un pluralismo effettivo» (si cita la sentenza della Corte EDU, grande camera, sentenza 7 giugno 2012, Centro Europa 7 srl e Di Stefano contro Italia).

La necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo sarebbe stata sempre enunciata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società sia la loro presenza sul mercato.

Tale ultimo profilo afferirebbe alla cosiddetta dimensione esterna del pluralismo dell'informazione, «implicante la garanzia del pluralismo dei media», contemplato anche nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e imprescindibile in una società democratica e pluralista.

Anche questa Corte avrebbe indicato nel principio del pluralismo informativo «esterno» - diverso da quello interno, riferito alle regole che disciplinano il funzionamento della singola emittente - uno «degli imperativi ineludibili» in materia di emittenza televisiva.

Tale principio, in particolare, imporrebbe la presenza sul mercato di più emittenti, al fine di consentire la pluralità di voci concorrenti, essenziale per assicurare il pieno esercizio del diritto del cittadino all'informazione.

In presenza di un mercato locale, definito in ragione della collocazione della sede principale dell'impresa e della sfera territorialmente limitata dell'attività di emittenza, la pluralità di operatori non potrebbe che essere garantita nell'ambito di ciascuna delle aree geografiche interessate, occorrendo che in ognuna di esse vi sia una pluralità di voci.

1.7.2.- Alla luce di tali considerazioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della «disciplina» in esame, «nella parte in cui introduce uno scalino preferenziale nell'ambito di una graduatoria nazionale predisposta senza correttivi riguardanti i mercati locali interessati».

I criteri selettivi previsti sarebbero idonei ad attribuire una maggiore chance di collocamento in graduatoria nelle prime cento posizioni agli operatori esercenti nelle regioni più popolate, «stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi».

Sarebbe lo stesso regolamento, infatti, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, a «rapporta[re] il numero di dipendenti minimo richiesto "alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni"» (si cita l'art. 4, comma 1, lettera *a)*, prevedendo differenti scaglioni (quattordici dipendenti, di cui almeno quattro giornalisti, per le imprese operanti nelle regioni con più di cinque milioni di abitanti; undici dipendenti, di cui almeno tre giornalisti, per quelle operanti nelle regioni aventi tra un milione e cinquecentomila e cinque milioni di abitanti; otto dipendenti, di cui almeno due giornalisti, per quelle operanti nelle regioni aventi fino a un milione e cinquecentomila abitanti).

Il numero di dipendenti e giornalisti costituirebbe non solo un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche criterio selettivo nell'attribuzione dei punteggi per il riparto dello stanziamento annuale (art. 6, comma 1, lettere a e b, del d.P.R. n. 146 del 2017).

Ne conseguirebbe che le imprese operanti in contesti regionali più popolati, per i quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di dipendenti e giornalisti impiegati nell'attività d'impresa, hanno maggiori possibilità di conseguire un più alto punteggio e, dunque, un migliore posizionamento in graduatoria.

Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate sarebbe confermato anche dalla previsione dell'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto.

Ciò posto, la disciplina positiva che prevede uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione, senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche negli ambiti territoriali più popolati a discapito di altri, violerebbe il principio del pluralismo dell'informazione.

Ferma la ragionevolezza della scelta di una graduatoria unica nazionale in ragione della «semplificazione procedimentale» ad essa connessa, il legislatore avrebbe dovuto adottare accorgimenti idonei ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, al fine di scongiurare il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica. Non si tratterebbe di destinare la contribuzione a tutti i candidati in possesso dei requisiti di ammissione, ma di assicurare che in ogni ambito regionale vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori.

1.7.3.- Sotto altro profilo, la «disciplina in contestazione» sarebbe idonea «a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti» nel medesimo ambito territoriale, a fronte di «livelli di efficienza analoghi».

In particolare, sarebbe ben possibile che, «a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale».

In tal caso, la previsione dello scalino preferenziale, in assenza di correttivi relativi all'ambito territoriale di operatività dei concorrenti, sarebbe idonea a produrre effetti distorsivi della concorrenza, determinando, in violazione dell'art. 41 Cost., «un (rilevante) diverso trattamento contributivo» di emittenti operanti nello stesso mercato e «caratterizzate da analoghi livelli di efficienza». Questa possibile incongruenza sarebbe stata posta in evidenza anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con la segnalazione n. S3892 (*recte*: segnalazione AS1660 del 20 maggio 2020).

2.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 77 Cost., e, nel merito, la non fondatezza di tutte le questioni.

2.1.- In punto di ammissibilità, l'interveniente osserva che l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, ha fornito l'interpretazione autentica del citato art. 4-*bis*, «in tal modo andando a precisare il contenuto della sua previsione».

Come osservato da questa Corte con la sentenza n. 18 del 2023, «[l]a disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente».

Sarebbe evidente che, in applicazione di tale principio - intervenuto l'art. 13, comma 1-*bis*, che ha interpretato il precedente art. 4-*bis* - «quest'ultimo si sia "saldato" con il primo, in tal modo venendo a perdere la sua autonomia».

Con riferimento all'art. 4-*bis*, dunque, la questione di legittimità costituzionale sarebbe priva di rilevanza, avendo ad oggetto una norma confluita nel successivo art. 13, comma 1-*bis*.

2.2.- Nel merito, la questione sollevata con riferimento all'art. 77 Cost. sarebbe non fondata.

2.2.1.- Il Consiglio di Stato muoverebbe, innanzitutto, da una lettura parziale dell'art. 4-*bis*: se, da un lato, l'emergenza che ha indotto il legislatore ad intervenire in via di urgenza è quella di provvedere alla «proroga e definizione dei termini di prossima scadenza», dall'altro, la finalità di tale intervento è quella di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti.

Con l'art. 4-*bis*, come saldato nell'art. 13, comma 1-*bis*, il legislatore, proprio al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei fondi in coerenza con l'applicazione dei criteri meritocratici introdotti dal d.P.R. n. 146 del 2017, avrebbe attribuito forza di legge ad una normazione secondaria, ed esteso, anche per l'annualità 2019, alle emittenti radiofoniche locali il requisito di ammissione inerente al numero dei dipendenti già occupati previsto per le emittenti televisive.

2.2.2.- L'art. 13, comma 1-*bis*, in tema di investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese, nel principale intento di «dare continuità alle misure di sostegno», avrebbe interpretato autenticamente il predetto art. 4-*bis*, chiarendo la natura di normazione primaria del regolamento nello stesso «integralmente riportato», in coerenza con gli obiettivi della disciplina della contribuzione in favore delle emittenti radio e televisive, di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015, che non sarebbero limitati, come sostenuto dal giudice *a quo*, alla promozione del pluralismo dell'informazione, bensì estesi, anche ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 26 ottobre 2016, n. 198 (Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale), al sostegno dell'occupazione, al miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e all'incentivazione dell'uso delle tecnologie innovative.

La funzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione sarebbe quella di raccogliere risorse economiche per lo stimolo dello sviluppo dell'emittenza locale di qualità, garantendone l'adeguamento alla nuova tecnologia digitale nel rispetto del pluralismo dell'informazione.

Andrebbe poi considerato che la Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nella deliberazione 28 dicembre 2015, n. 13, aveva evidenziato come la precedente disciplina dei contributi non prevedesse una loro finalizzazione, apparendo piuttosto funzionale al mero sostegno economico delle emittenti, e come ciò determinasse un elevato numero di contributi, «i quali finiscono per dar luogo ad un aiuto pubblico generico

e indifferenziato che - sia pure all'esito di procedure selettive - è anche all'origine di una attribuzione "a pioggia" dei contributi stessi"», ossia di un fenomeno di «polverizzazione delle provvidenze, tale da mettere in luce l'incongruenza dello strumento finanziario utilizzato».

Pertanto, la norma interpretativa censurata sarebbe perfettamente in linea con l'oggetto e le finalità del decreto-legge in cui è stata inserita.

2.3.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente avrebbe escluso la legificazione ad opera dell'art. 4-*bis*, non potendosi ravvisare «un effetto di incorporazione per il dirimente rilievo che il rinvio è stato effettuato all'intero Regolamento e non anche "a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua"».

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'effetto di incorporazione si produrrebbe soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti, operando altrimenti una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi.

Nel caso di specie, sarebbe indubbio che l'art. 4-*bis* abbia inteso recepire integralmente il contenuto normativo del regolamento, con l'effetto di trasformarlo in fonte primaria.

Il più volte citato art. 4-*bis*, infatti, non si sarebbe limitato ad indicare la fonte destinata a disciplinare la contribuzione delle emittenti radio e televisive, ossia il d.P.R. n. 146 del 2017, ma, in modo inequivoco, ne avrebbe richiamato l'intero contenuto «da intendersi qui integralmente riportato», così «inglobando» le disposizioni regolamentari all'interno della fonte legislativa.

Lo stesso Consiglio di Stato, con le sentenze numeri 7878 e 7880 del 2022, avrebbe ravvisato nell'art. 4-*bis* la presenza di «elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio» al d.P.R. n. 146 del 2017.

L'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, avrebbe poi fugato ogni dubbio circa la natura del rinvio operato dall'art. 4-*bis*, precisando che esso, «nella parte in cui riporta integralmente» il d.P.R. n. 146 del 2017, «ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

La disciplina censurata nemmeno avrebbe violato il giudicato amministrativo, poiché la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, avrebbe solo chiarito la portata della norma recata dal precedente art. 4-*bis*: la legificazione sarebbe stata operata con la legge di conversione del d.l. n. 91 del 2018, allorquando non era ancora intervenuto alcun giudicato, in quanto le decisioni del Consiglio di Stato richiamate dal rimettente sarebbero state pubblicate solo successivamente, in data 9 settembre 2022.

2.4.- Quanto alla prospettata violazione degli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce, in primo luogo, che l'attribuzione della valenza primaria alle norme del regolamento è avvenuta con l'art. 4-*bis*, quindi antecedentemente alle pronunce del Consiglio di Stato.

Con quest'ultime, peraltro, il giudice amministrativo ha annullato ex tunc le sole graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, affermando espressamente che il dato testuale dell'art. 4-*bis* sembra deporre per la natura recettizia del rinvio al regolamento.

Sulla stessa linea interpretativa si sarebbe posto il TAR Lazio, quarta sezione, con la sentenza 12 giugno 2023, n. 9966, sottolineando come i precedenti del Consiglio di Stato si riferissero a domande processuali proposte prima della legificazione delle norme regolamentari.

Tuttavia, nei successivi giudizi riferiti alle graduatorie per l'anno 2022, lo stesso TAR Lazio, con una serie di pronunce poi appellate innanzi al giudice *a quo*, aveva ribaltato tale orientamento, affermando che l'art. 4-*bis* non sarebbe operante al di fuori dell'annualità 2019, con la conseguenza che l'anno 2022 sarebbe stato regolato dalla fonte regolamentare («già colpita») e, in particolare, dal suo scalino preferenziale.

È su tale incertezza giuridica che si sarebbe inserita la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, al fine di ristabilire un'interpretazione dell'art. 4-*bis* più aderente all'originaria volontà del legislatore.

2.5.- Non fondata sarebbe anche la dedotta censura di violazione degli artt. 3, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

L'intervento del legislatore sarebbe avvenuto «in funzione ermeneutica», al fine di risolvere il ricordato conflitto interpretativo giurisprudenziale: esso si sarebbe reso necessario per l'esigenza di garantire la certezza del diritto come valore fondante - e quasi «prerequisito» - del sistema di tutela dei diritti fondamentali, come sancito dall'art. 6 CEDU.

Sarebbe poi utile ribadire che il censurato art. 4-*bis*, non avendo natura retroattiva, non ha inciso sui giudizi in corso, ossia quelli relativi alle annualità 2016 e 2017, in seguito decisi dalle citate sentenze del Consiglio di Stato del 2022.

2.6.- Non fondata, infine, sarebbe anche l'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata, in via subordinata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 CEDU.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che i contributi in esame non sono finalizzati «alla sola tutela del pluralismo», ma anche al sostegno dell'occupazione nel settore, al miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e all'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative, come affermato tanto dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015, quanto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016, che ha concretamente istituito il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

Andrebbe altresì rammentato che la complessiva riforma del settore è intervenuta a seguito della citata deliberazione della Corte dei conti n. 13 del 2015 e, proprio per evitare il fenomeno dei contributi "a pioggia" ivi stigmatizzato, avrebbe previsto regole diverse per l'assegnazione dei benefici economici, «tarandosi l'entità del contributo da erogare su criteri che puntano a sostenere l'occupazione, l'innovazione tecnologica, la qualità dei programmi e dell'informazione, anche sulla base dei dati di ascolto».

Essa, poi, non determinerebbe ingiustificate disparità di trattamento e non inciderebbe sul pluralismo informativo, dal momento che le procedure di selezione sono aperte a tutte le emittenti, ed essendo la posizione occupata in graduatoria riflesso della loro capacità imprenditoriale di realizzare le finalità indicate dal legislatore.

Ne sarebbe un esempio l'emittente Videolina, che, pur essendo una emittente locale di modeste dimensioni operante nella poco popolosa Regione Sardegna, si è collocata al secondo posto della graduatoria relativa all'anno 2019. Ulteriore riprova sarebbe data dal fatto che altre emittenti operanti in «piccole regioni» si sono collocate nelle prime cento posizioni.

Lo scalino preferenziale, oltre a rispettare il principio del pluralismo informativo, consentirebbe il riparto delle risorse tra i diversi operatori su base meritocratica, scoraggiando la mera occupazione di spazio frequenziale, priva di offerta di qualità.

3.- Nei giudizi iscritti ai numeri 79 e 96 reg. ord. 2024 si sono costituite, rispettivamente, le parti appellate nei giudizi a quibus Pirenei srl e Beacom srl.

Nei giudizi iscritti ai numeri 80, 81, 82, 88, 89, 90, 93 e 97 reg. ord. 2024, si sono costituite, rispettivamente, le parti appellate nei giudizi a quibus R.B.1 Teleboario SB srl e altri, Accademia di professioni e cultura europea srl, Esperia TV srl, Mediasix srl, Teleregione srl, Canale 7 srl, TV1 srl e Delta Tv srl.

Nei giudizi iscritti ai numeri 83, 84, 85, 87, 92 e 95 reg. ord. 2024 si sono costituite, rispettivamente, le parti appellate nei giudizi a quibus Multi media coop. soc. coop. a rl, Telenord srl, REI srl, Gruppo Air srl e Media e servizi communication srls.

Tutte le menzionate parti hanno sviluppato argomentazioni analoghe a quelle svolte dal Consiglio di Stato e instato per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

4.- In tutti i giudizi si sono costituite le parti appellanti nei giudizi a quibus Espansione srl, Editrice TNV spa, Retesette spa, Rete 7 srl, RTV 38 spa, Telelombardia srl, Teleradio diffusione Bassano srl, Canale 9 srl e Videolina spa, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

4.1.- Premettono le parti da ultimo menzionate che il d.P.R. n. 146 del 2017, emanato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015, rappresenta il punto di arrivo del processo di riforma della disciplina del sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, in precedenza caratterizzata dalla distribuzione di un contributo statale a fondo perduto stanziato annualmente ai sensi dell'art. 45, commi 3 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo).

La nuova normativa supererebbe la precedente logica della «ripartizione "a pioggia" dei contributi su base regionale», censurata dalla Corte dei conti, prevedendo una graduatoria unica nazionale, con l'eliminazione delle procedure che prevedevano l'istruttoria da parte dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com), la redazione e approvazione di graduatorie su base regionale e un successivo decreto ministeriale di riparto delle risorse tra le regioni (come chiarito nel parere interlocutorio del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 26 maggio 2017, n. 1228, reso sullo schema di regolamento).

In particolare, il citato d.P.R. - proseguono le parti - ha stabilito criteri più selettivi e aderenti all'obiettivo di migliorare la qualità dei programmi radio-televisivi, scoraggiando la mera occupazione di «spazio "frequenziale"», priva di offerta di qualità e soddisfacendo diversi interessi di carattere generale, ossia quelli del pluralismo dell'informazione, dello sviluppo dell'occupazione nel settore e della qualità del servizio offerto agli utenti, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative. Più nel dettaglio, l'art. 6 indica, quali criteri, accanto al numero medio dei dipendenti e dei giornalisti effettivamente applicati all'attività di fornitore di servizi media audiovisivi (comma 1, lettere a e *b)*, i costi sostenuti per spese in tecnologie innovative (lettera *e)*, e, con riferimento alle emittenti televisive, la media

ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero basato sui dati del biennio precedente, nonché il numero dei contatti netti giornalieri mediati sui dati del biennio precedente rilevati dall'Auditel (comma 1, lettera *c)*. Al fine, poi, di migliorare i livelli qualitativi dei contenuti dell'informazione forniti, l'art. 6, comma 2, introduce il contestato scalino preferenziale. Il regolamento, ancora, prevede l'attribuzione a ciascuno di tali criteri «di uno specifico "peso" e di uno specifico punteggio», riportati nelle Tabelle 1 e 2 allegate, dando prevalenza a quello relativo al numero medio dei dipendenti e dei giornalisti.

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito - nell'estendere, per l'anno 2019, alle emittenti radiofoniche locali il regime transitorio relativo al requisito di ammissione inerente al numero di dipendenti occupati già previsto in favore delle emittenti televisive locali dall'art. 4, comma 1, lettera *a)*, del d.P.R. n. 146 del 2017 - avrebbe recepito integralmente tale d.P.R., «le cui norme hanno così conseguito pro futuro il medesimo valore e la medesima forza delle norme di legge», a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto d.l. n. 91 del 2018, come convertito. Tanto sarebbe poi stato chiarito, «in modo definitivo e incontrovertibile», dall'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

4.2.- Le parti proseguono osservando che i giudizi a quibus scaturiscono dall'impugnazione di alcune sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio che avevano accolto parzialmente i ricorsi proposti da emittenti televisive locali collocatesi dopo i primi cento posti della graduatoria per l'anno 2022, che ne lamentavano l'illegittimità nella parte in cui l'amministrazione aveva applicato la disciplina dello scalino preferenziale.

Con tali sentenze, il TAR Lazio aveva condannato l'amministrazione alla «rideterminazione, in favore dei concorrenti già graduati, dei contributi dovuti per l'anno 2022, con destinazione del 100% dello stanziamento annuale in favore della totalità di essi e conseguente liquidazione del contributo, a ciascuno di essi spettante, in proporzione del rispettivo punteggio per come riportato nella graduatoria approvata».

4.3.- La decisione del giudice di primo grado si sarebbe basata sull'erroneo assunto di fondo che l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, non trovi applicazione «fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019"» e, dunque, che le norme del regolamento non avessero assunto valore di legge a far data dal 2018.

Le ordinanze di rimessione, dal canto loro, muoverebbero dal seguente «duplice equivoco di fondo»: *i)* la disciplina dei criteri di riparto dei contributi a sostegno delle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale contenuta nel d.P.R. n. 146 del 2017 determinerebbe un vulnus al principio del pluralismo informativo; *ii)* il menzionato art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «avrebbe "legificato"» il regolamento.

Andrebbe rammentato che la nuova disciplina muove dall'esigenza di superare la precedente, oggetto di censura da parte della Corte dei conti. Lo stesso art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, nel recepire integralmente le previsioni del d.P.R. n. 146 del 2017, avrebbe ribadito che esso è stato adottato «in attuazione degli obiettivi di pubblico interesse» di cui all'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015.

Nella stessa direzione andrebbero i lavori preparatori, posto che, in occasione della prima lettura al Senato della Repubblica (nella seduta n. 31 del 3 agosto 2018), si era sottolineata l'importanza della disposizione, volta a «evitare un rischio di blocco di fondi per le emittenti locali», nonché la rispondenza delle iniziative assunte nella precedente legislatura all'intento di procedere ad una «riqualificazione del settore dell'emittenza radiotelevisiva locale», «attraverso l'introduzione di alcuni parametri meritocratici», sì da consentire l'attribuzione dei contributi «sulla base dell'effettivo servizio di qualità svolto da molte emittenti».

Conclusivamente, l'intenzione del d.P.R. n. 146 del 2017 e dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, che quel d.P.R. ha integralmente recepito, sarebbe stata quella di superare le criticità emerse dall'applicazione della precedente disciplina. In particolare, la previsione dello scalino preferenziale troverebbe la sua logica spiegazione proprio in detta *ratio*, premiando maggiormente le imprese più competitive e innovative e lasciando comunque una quota di risorse alle imprese che lo sono meno, in piena conformità al principio del pluralismo informativo.

4.4.- Ciò posto, secondo le parti, occorrerebbe chiarire la forza e il valore giuridico assunti dalle norme del regolamento successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 91 del 2018.

L'affermazione, operata dal rimettente, di un'avvenuta legificazione del regolamento sarebbe «viziata da una significativa imprecisione concettuale e dommatica, poiché parlare di "legificazione" degli atti amministrativi di che trattasi è improprio».

La legificazione non potrebbe mai investire l'atto, ma concernere solo la norma, nel senso che, mentre è «giuridicamente impraticabile» l'attribuzione di rango legislativo a un regolamento, sarebbe invece «giuridicamente ammissibile e legittimo l'assorbimento ovvero il recepimento delle norme di un regolamento in una fonte primaria, con la conseguenza che quelle norme (non la loro originaria fonte!) ottengono il trattamento giuridico delle norme di fonte primaria».

Tanto sarebbe accaduto nel caso di specie, avendo il più volte citato art. 4-*bis* conferito il medesimo valore e la medesima forza delle norme di legge alle disposizioni del regolamento. Che tale sia stata la volontà del legislatore emergerebbe sia dal dato testuale che dai lavori preparatori.

Quanto al dato testuale, la disposizione conterrebbe l'inciso a tenore del quale il d.P.R. n. 146 del 2017 è «da intendersi qui integralmente riportato»: si tratterebbe di una formula originale non rintracciabile in altre fonti primarie, la cui peculiarità meriterebbe, dunque, «la massima attenzione».

Due, in particolare, sarebbero gli elementi testuali significativi.

Il primo sarebbe l'uso dell'avverbio «integralmente», dal che si ricaverebbe, in maniera inequivoca, che ciò che viene «riportato» è l'intero contenuto normativo del regolamento.

Il secondo sarebbe l'uso del participio «riportato», che, altrettanto inequivocabilmente, non potrebbe considerarsi equivalente a «richiamato» o «recepito»: «"[q]ui [...] riportato", infatti, significa che "qui" (cioè nel d.l. n. 91 del 2018) le prescrizioni normative del Regolamento trovano ormai la loro sede anche formale, nel senso che detto participio ("riportato") sta in luogo della trascrizione letterale di quelle prescrizioni».

Andrebbe poi evidenziato che, solo successivamente al conferimento della forza di legge alle norme del regolamento, il Consiglio di Stato, con le menzionate sentenze numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità dello scalino preferenziale in relazione all'assegnazione dei contributi dovuti per gli anni 2016 e 2017.

Un incontrovertibile riscontro a tale ricostruzione si troverebbe, infine, nell'art. 13, comma 1- bis, del d.l. n. 145 del 2023, inserito in sede di conversione, a mente del quale l'inciso «da intendersi qui integralmente riportato» (non "legificato") ha conferito a tutte le disposizioni del regolamento il valore e la forza delle norme di legge a far data dal giorno successivo alla sua pubblicazione.

4.5.- Nel merito, certamente non fondata sarebbe, in primo luogo, la censura di violazione dell'art. 77 Cost., poiché entrambe le disposizioni oggetto del dubbio di costituzionalità sarebbero omogenee rispetto al contenuto dei rispettivi decreti-legge.

Deducono le parti che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'omogeneità di un decreto-legge deve essere apprezzata in prospettiva teleologica; la legge di conversione ben può inserire nuove disposizioni nel corpo del decreto-legge; tali disposizioni, tuttavia, devono essere omogenee alla *ratio* dominante del decreto-legge oggetto di conversione; la disomogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione vìola l'art. 77 Cost. solo in quei casi estremi in cui sussista un'evidente o manifesta mancanza di ogni nesso d'interrelazione.

Sia l'art. 4-*bis* che l'art. 13, comma 1-*bis*, rispetterebbero la *ratio* dominante dei decreti-legge nei quali si inseriscono.

Quanto al primo, la *ratio* del d.l. n. 91 del 2018, espressa nel suo preambolo, sarebbe quella «di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti».

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, nel recepire integralmente il contenuto normativo del regolamento, prevede in favore delle emittenti radiofoniche locali, per l'anno 2019, data l'imminente scadenza del termine per presentare le domande di ammissione ai contributi, l'estensione del regime transitorio relativo al requisito di ammissione inerente al numero di dipendenti occupati già previsto, per quello stesso anno, per le emittenti televisive locali dall'art. 4, comma 1, lettera *a)*, del regolamento.

Di qui la sua conformità alla *ratio* del d.l. n. 91 del 2018: la disposizione censurata infatti, nel recepire integralmente il contenuto normativo del regolamento, provvede a prorogare un termine di prossima scadenza al fine di garantire l'operatività del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

La *ratio* del d.l. n. 145 del 2023, espressa nel suo preambolo, sarebbe, invece, quella «di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili», nonché «di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

La *ratio* dell'art. 13, comma 1-*bis*, sarebbe conforme a quella del relativo decreto-legge, poiché la disposizione in parola, assicurando stabilità alle misure di sostegno economico già erogate dall'amministrazione in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali, tutela non solo gli investimenti da esse già effettuati, ma la loro stessa sopravvivenza.

Né alcun rilievo potrebbe avere l'apposizione della fiducia da parte del Governo su entrambi i disegni di legge di conversione, attesa la piena legittimità di tale strumento ripetutamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale.

4.6.- Non fondata sarebbe anche la censura di violazione degli artt. 3, 24, 103, 111, primo e secondo comma, e 113 Cost.

Il rimettente assume la contrarietà delle disposizioni censurate ai parametri evocati, muovendo dalla premessa che l'avvenuto conferimento del valore e della forza di legge alle norme del regolamento si porrebbe in contrasto con le menzionate sentenze del Consiglio di Stato numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, recanti l'annullamento dell'art. 6, comma 2, del regolamento medesimo.

Tale presupposto, tuttavia, sarebbe errato.

Come già rilevato, infatti, l'attribuzione della forza di legge alle norme regolamentari decorrerebbe dall'entrata in vigore del d.l. n. 91 del 2018 e rileverebbe, pertanto, per l'anno 2018 e le annualità successive. Prima di allora, le norme del regolamento avevano forza e valore meramente secondari e, dunque, potevano essere oggetto di annullamento da parte del giudice amministrativo. Le citate sentenze del Consiglio di Stato sono intervenute solo nel 2022 e si sono pronunciate unicamente su contributi dovuti per gli anni 2016 e 2017.

Sarebbe allora evidente che non vi è stata alcuna violazione del giudicato amministrativo, formatosi successivamente all'avvenuto conferimento della forza di legge alle norme regolamentari ed avente efficacia limitatamente alle graduatorie relative agli anni 2016 e 2017.

Tanto emergerebbe, peraltro, dall'attenta lettura delle medesime sentenze. Lo stesso Consiglio di Stato, infatti, si sarebbe interrogato sulla conformità dell'accertamento dell'illegittimità dell'art. 6, comma 2, del regolamento al già avvenuto conferimento del valore e della forza di legge alle sue disposizioni, affermando che: *a)* l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al D.P.R. n. 146 del 2017, non pare abbia prodotto effetti retroattivi»; *b)* «il legislatore [...] ha espressamente previsto che il relativo regolamento dovesse "intendersi qui integralmente riportato", in tale modo sembrando operare un recepimento della relativa disciplina secondaria»; *c)* tale recepimento è stato operato, tuttavia, al fine di estendere il regime transitorio all'anno 2019, «e dunque, pro futuro, in relazione alla disciplina da applicare per la successiva annualità 2019»; *d)* di conseguenza, «rilevando nell'odierno giudizio le annualità 2016 e 2017 e risultando le stesse ancora soggette alla disciplina regolamentare - che pure ove legificata, lo sarebbe stato solo pro futuro - non avrebbe potuto dichiararsi l'improcedibilità del ricorso di prime cure».

Peraltro, anche laddove si ravvisasse un contrasto fra il suddetto giudicato e il conferimento della forza di legge alle norme del regolamento, continuerebbe a non sussistere la dedotta violazione dei parametri evocati: il legislatore è intervenuto ad attribuire forza di legge alle norme del regolamento nel 2018 e, dunque, non solo prima della formazione del giudicato sull'illegittimità dell'art. 6, comma 2, del regolamento, ma anche ben prima delle stesse sentenze del Consiglio di Stato.

Ad essere viziate sarebbero semmai quest'ultime, avendo dichiarato l'illegittimità di una norma regolamentare cui era già stata conferita forza primaria, «non potendosi richiedere al legislatore di non porsi in contrasto con un giudicato che ancora non s'era formato».

4.7.- Parimenti non fondata sarebbe la dedotta censura di violazione degli art. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, per avere le disposizioni censurate indebitamente inciso sui giudizi in corso.

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, non avrebbe affatto inciso sui giudizi avverso le graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, pendenti al momento della sua adozione, spiegando efficacia unicamente pro futuro.

Quanto all'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, esso - proseguono le parti - reca una norma di interpretazione autentica, dettata a distanza di soli cinque anni dall'entrata in vigore della norma interpretata. In quanto interpretativa, essa è retroattiva e dunque incide sui giudizi in corso. Tale incidenza, tuttavia, sarebbe legittima, poiché il legislatore avrebbe attribuito all'art. 4-*bis* un significato già estraibile dal testo originario della norma interpretata.

Evidente, poi, sarebbe la sussistenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo. Infatti, al momento dell'adozione dell'art. 13, comma 1-*bis*, il TAR Lazio, nelle sentenze impugnate nei giudizi a quibus, aveva espressamente escluso che l'art. 4-*bis* avesse conferito forza di legge alle norme del regolamento; al contrario, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7880 del 2022, aveva affermato la loro legificazione pro futuro ad opera del medesimo art. 4-*bis*.

Pienamente sussistenti, poi, sarebbero i motivi imperativi di interesse generale atti a giustificare l'intervento legislativo, data la necessità non solo di tutelare il principio di certezza del diritto, ma altresì di assicurare - come chiarito nella stessa norma di interpretazione autentica - continuità alle misure di sostegno in favore delle emittenti locali più meritevoli.

Non rileverebbe, invece, che parte dei giudizi pendenti dinanzi al giudice rimettente sia un'amministrazione statale, poiché essa è parte «in posizione neutrale, difensiva unicamente della corretta interpretazione della norma». Non si tratterebbe, infatti, di giudizi che comportano maggiori esborsi per lo Stato: le somme erogate rimangono invariate, «ciò che muta è la mera allocazione delle stesse».

4.8.- Non fondata, infine, sarebbe anche l'ultima questione di legittimità costituzionale, sollevata, in via subordinata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 CEDU.

Nella disciplina dei criteri di riparto e delle procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione verrebbero in rilievo più interessi costituzionalmente rilevanti, che troverebbero un ragionevole bilanciamento nell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Il meccanismo dello scalino preferenziale non solo non vulnererebbe il principio del pluralismo, ma sarebbe idoneo a soddisfare in pieno le sue esigenze, rimediando «ai vizi di un precedente sistema che il remittente, invece, vorrebbe inopinatamente reintrodurre».

La *ratio* ispiratrice di tutto il regolamento e, in particolare, del suo art. 6, comma 2, sarebbe quella di premiare le imprese più competitive e innovative (le prime cento), lasciando comunque una quota di risorse alle imprese che lo sono meno. Tale scelta sarebbe del tutto ragionevole e in linea con l'idea di porre al centro del sistema gli obiettivi del sostegno dell'occupazione nel settore, del miglioramento dell'offerta e dell'incentivazione delle tecnologie, superando il criterio dei contributi "a pioggia", stigmatizzato anche dalla Corte dei conti.

Il rimettente, per contro, vorrebbe «assicurare che, in ogni ambito regionale, vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori»: vorrebbe, cioè, imporre un criterio di distribuzione della contribuzione pubblica «del tutto arbitrario».

Ancora, anche a volere seguire l'errato ragionamento dell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* ometterebbe di considerare l'esistenza delle emittenti televisive «comunitarie», anch'esse presenti su tutto il territorio nazionale e destinatarie, ai sensi degli artt. 2 e 7 del regolamento, della contribuzione pubblica senza l'applicazione dello scalino. Ove, invece, il rimettente avesse considerato anche tali emittenti, avrebbe registrato l'auspicato «numero congruo di operatori, necessario per garantire [un] concorso di voci». Conteggiando anche quelle comunitarie, risulterebbe, infatti, che nel 2023 non si sono mai finanziate meno di tre emittenti per ciascuna regione.

Che si tratti, infine, di una scelta ragionevole «e non distonica, nemmeno in astratto», con il principio del pluralismo informativo sarebbe dimostrato, d'altro canto, dagli «effetti concreti» che essa ha prodotto e che si evincono dall'esame delle graduatorie pubblicate negli anni sul sito del Ministero. Da tale esame emergerebbe una distribuzione uniforme sul territorio nazionale dei contributi concessi alle prime cento emittenti, incentivate in ragione della loro maggiore competitività e innovatività, nonché una «sovrarappresentazione» proprio di quelle regioni che l'ordinanza di rimessione temeva restassero «sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica». Basterebbe considerare, infatti, che nel 2023 nella Regione Umbria è stata finanziata un'emittente televisiva ogni 40.685 abitanti, mentre nella più popolosa Regione Lombardia è stata finanziata un'emittente televisiva ogni 477.168 abitanti.

La presenza dello scalino preferenziale, poi, non avrebbe creato un blocco allo sviluppo delle emittenti non premiate. Al contrario, «dall'esame dell'impatto dell'applicazione della disciplina contenuta nel regolamento nelle graduatorie dal 2016 al 2023» emergerebbe, con riferimento alle emittenti televisive collocate oltre la centesima posizione, un costante aumento dell'occupazione e un incremento esponenziale degli ascolti, «proprio perché esse si sono impegnate a migliorare qualitativamente aspirando a ottenere il contributo pubblico».

Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che alcune delle emittenti che hanno impugnato le graduatorie relative ad anni precedenti al 2022 hanno migliorato il loro posizionamento, fino a classificarsi nei primi cento posti di quella relativa a tale ultimo anno.

5.- Nei giudizi iscritti ai numeri 79, 83, 84, 85, 87, 92 e 96 reg. ord. 2024 si è costituita l'Associazione per la libertà e il pluralismo dell'informazione Radio TV (ALPI), parte appellante nei giudizi a quibus, eccependo l'inammissibilità delle questioni e, nel merito, la loro non fondatezza.

5.1.- Le «prime tre questioni» sarebbero inammissibili sotto diversi, comuni profili.

L'ordinanza di rimessione sarebbe, in primo luogo, affetta da intrinseca contraddittorietà.

Secondo il rimettente, l'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, potrebbe avere natura interpretativa dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, oppure valenza innovativa.

Pur esprimendo una preferenza per la tesi interpretativa, il Consiglio di Stato afferma che la scelta tra le due alternative non cambierebbe l'esito, poiché in ogni caso la disposizione sarebbe retroattiva. Questa affermazione, però sarebbe erronea, poiché «ognuna delle due opzioni ha conseguenze giuridiche differenti».

Ancora, il giudice *a quo* affermerebbe, in maniera perplessa e contraddittoria, da un lato, che l'art. 4-*bis* non ha operato un legificazione delle norme regolamentari; dall'altro, che l'art. 13, comma 1-*bis*, contiene una norma di interpretazione autentica, attraverso la quale si è prodotto l'effetto dichiarativo della legificazione realizzata dall'art. 4-*bis*.

L'opzione per una delle due soluzioni, in realtà, non sarebbe indifferente, poiché «diversi sono gli effetti giuridici [...] di una "legificazione" avvenuta nel 2018 o nel 2023 rispetto al profilo di rilevanza delle questioni sollevate, rispetto alle eventuali interferenze nei giudizi in corso, rispetto alla cosa giudicata, rispetto alla valutazione delle disposizioni dubitate di costituzionalità alla luce dei parametri costituzionali richiamati dal giudice *a quo*».

L'intrinseca contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione minerebbe irrimediabilmente l'*iter* logico argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza delle questioni, donde la loro inammissibilità.

Le questioni sarebbero inammissibili anche perché la rappresentazione di più opzioni ermeneutiche, peraltro contraddittorie e perplesse, imporrebbe a questa Corte una scelta che non le spetta, non svolgendo essa «funzioni di avallo interpretativo o vicarie a livello ermeneutico».

5.2.- La questione di legittimità costituzionale con cui il rimettente lamenta la violazione dell'art. 77 Cost. sarebbe, in primo luogo, inammissibile in relazione ad entrambe le disposizioni censurate.

5.2.1.- In relazione all'art. 4-*bis*, l'ordinanza sarebbe affetta da una errata ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il rimettente, infatti, non si sarebbe avveduto di due elementi normativi centrali: il titolo del decreto-legge n. 91 del 2018 e la natura regolamentare della disposizione contenente il termine di scadenza da prorogare.

La mancata considerazione dei due cennati elementi e della «loro interconnessione» renderebbe la questione inammissibile anche per via dell'omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Ciò premesso, ALPI, ai fini dell'esame del merito della questione che ruota attorno al dedotto difetto di omogeneità, osserva che il d.l. n. 91 del 2018 è intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative» e il suo preambolo recita: «[r]itenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

Con l'art. 4-*bis*, il legislatore, in sede di conversione, avrebbe individuato «un termine di prossima scadenza che, tuttavia, non è previsto da una disposizione legislativa ma da una disposizione regolamentare» (l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017). Il citato art. 4 del regolamento - prosegue ALPI - disciplina i requisiti di ammissione ai contributi per le emittenti radiofoniche e televisive locali, prevedendo un regime transitorio dal 2016 al 2018, «normando anche per il 2019 e dal 2020 in poi». Per le emittenti radiofoniche, in particolare, «per un evidente errore, vi è una manifesta discrasia del regime transitorio per il 2019 e per gli anni dal 2020; il termine in scadenza è a fine 2018 per il loro regime transitorio».

Come emergerebbe dai lavori preparatori, «[e]videnti contrasti e blocchi a livello burocratico» avrebbero quindi reso necessaria ed urgente l'elevazione della norma regolamentare di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 146 del 2017, «contenente un termine in scadenza a fine 2018, a rango di norma primaria per poterla prorogare». A quel punto sarebbe risultato non solo «più che ragionevole e coerente, ma addirittura necessario, elevare le restanti norme regolamentari a rango di norme primarie onde evitare un ibrido, in realtà una chimera. Un corpo normativo deformato».

Inoltre, dagli stessi lavori preparatori emergerebbe la forte esigenza di dare alla disciplina considerata una stabilità normativa di rango primario, «a seguito di un contesto burocratico ministeriale registrato come ostativo e/o inidoneo». Al riguardo, in Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, si sarebbe, infatti, chiarito che l'emendamento proposto «riguarda la possibilità di poter finalmente sbloccare i fondi per le emittenti televisive locali, vicine al territorio, che nel corso degli anni hanno avuto delle difficoltà», aggiungendo che «queste risorse esistono» e che «[s]i tratta solo di inserire questa proroga per far sì che non ci siano problemi nell'erogazione, alla luce anche di tante questioni burocratiche».

Dalle considerazioni svolte risulterebbe evidente che la legificazione operata in sede di conversione del d.l. n. 91 del 2018 avrebbe «una omogeneità con l'originaria versione» del decreto-legge sotto plurimi profili.

Sarebbe omogenea rispetto al contenuto, che consiste nella proroga di termini in scadenza; nonché alla finalità di assicurare «l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti», tra i quali rientrerebbe, a pieno titolo, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

5.2.2.- In relazione alla seconda disposizione censurata, ALPI osserva che essa si inserisce nel d.l. n. 145 del 2023, il cui titolo è «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili», e il cui preambolo menziona l'urgenza, tra le altre, di adottare disposizioni «in materia di investimenti».

L'art. 13, sotto la rubrica «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese», prevede, in particolare, al comma 1, il rifinanziamento delle misure di sostegno, appunto, all'investimento delle micro, piccole e medie imprese.

Il rimettente avrebbe escluso l'omogeneità tra il comma 1-*bis*, inserito in sede di conversione, e il decreto-legge, con la tanto «semplicistica quanto erronea affermazione» che le risorse destinate alle emittenti locali non sono volte a sostenere «investimenti produttivi», essendo diverse le finalità del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, «primariamente rivolte a sostenere il pluralismo dell'informazione» medesima.

Siffatta affermazione sarebbe «apodittica», perché «carente di un adeguato approfondimento e correlata adeguata motivazione e comunque non preceduta dal doveroso tentativo di reperire una norma costituzionalmente conforme».

Ove il rimettente avesse "approfondito" la questione, si sarebbe reso conto, invero, che «vi è un chiaro fil rouge» fra le finalità del Fondo di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 e quelle di cui al d.l. n. 145 del 2023.

Il d.P.R. in questione è stato adottato in attuazione dell'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015, secondo cui le risorse del Fondo vanno ripartite per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative.

Si tratterebbe di contributi erogati per investimenti produttivi di servizi televisivi e radiofonici, volti a finanziare, tra l'altro, l'aumento dei dipendenti, la formazione del personale, l'acquisto di macchinari e di software.

Anche nel caso dell'art. 13, comma 1-*bis*, dunque, plurimi sarebbero gli indicatori dell'omogeneità «del testo originario e del testo definito in sede di conversione».

5.3.- La questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di ragionevolezza sarebbe parimenti inammissibile, prima che non fondata.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 4-*bis* non avrebbe legificato le norme di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 e tanto sarebbe stato affermato nella sentenza del medesimo Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, passata in giudicato e relativa (al pari della sentenza n. 7881 del 2022) ai contributi per le annualità 2016 e 2017.

In tali sentenze, tuttavia, non solo la legificazione non sarebbe stata esclusa, ma, al contrario, si sarebbero «ritenuti esistenti elementi a sostegno della stessa». Esse, nel valutare l'annullabilità delle norme regolamentari e degli atti amministrativi esecutivi limitatamente alle annualità pregresse, si sarebbero correttamente limitate ad escludere la portata retroattiva della legificazione realizzata dal d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

Sarebbe questo il «primo erroneo presupposto normativo» da cui ha tratto origine la seconda questione di legittimità costituzionale.

Un secondo «erroneo presupposto normativo» risiederebbe nell'avere il rimettente ritenuto che l'art. 4-*bis* abbia operato un rinvio non recettizio, con esclusione della legificazione.

La giurisprudenza costituzionale richiamata dal rimettente a supporto di tale conclusione, tuttavia, affermerebbe solo che «il rinvio è formale quando si fa espresso richiamo alla fonte perché si vuole individuare l'atto di produzione della disciplina». Sarebbe evidente, per contro, che il rinvio operato dall'art. 4-*bis* è alle norme e non alla fonte: che poi «un rinvio faccia richiamo a uno, a tre o a venti norme è un elemento di natura prettamente quantitativ[a] che non incide sulla qualità del rinvio» e non esclude, quindi, la sua natura recettizia.

Ancora erronea sarebbe l'affermazione che sia stato il successivo art. 13, comma 1-*bis*, agendo retroattivamente quale disposizione di interpretazione autentica, a legificare (in violazione dell'art. 3 Cost.) il regolamento. L'art. 13, comma 1-*bis*, ha per contro affermato che la legificazione delle norme regolamentari «è venuta ad esistenza dalla data di entrata in vigore» del d.l. n. 91 del 2018. Prima di tale data, le norme del d.P.R. n. 146 del 2017 sarebbero state norme regolamentari, in quanto tali annullabili dal giudice amministrativo.

Il «terzo erroneo presupposto normativo», dunque, risiederebbe nell'avere il giudice *a quo* ritenuto che le norme del regolamento fossero state annullate dal giudice amministrativo e, in quanto tali, non avrebbero potuto essere oggetto di elevazione a fonte primaria da parte dell'art. 13, comma 1-*bis*.

Tali argomenti dimostrerebbero l'inammissibilità della questione, ovvero, in via subordinata, la sua non fondatezza.

5.4.- Inammissibile e, in subordine, non fondata sarebbe anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost.

Tale questione, infatti, poggerebbe sugli stessi «presupposti normativi erronei» della questione precedente e, per tale ragione, non potrebbe che condividerne gli esiti.

5.5.- Parimenti inammissibile e, in subordine, non fondata, sarebbe la quarta questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Il rimettente parte dall'assunto che l'art. 13, comma 1-*bis*, sia intervenuto dopo la pubblicazione delle sentenze di primo grado che avrebbero escluso la legificazione e nel corso del giudizio davanti al Consiglio di Stato, il quale già si sarebbe espresso nel medesimo senso.

In realtà, il TAR Lazio non avrebbe escluso la legificazione: essa, per contro, sarebbe stata riconosciuta, ma limitatamente all'anno 2019. Neanche il Consiglio di Stato avrebbe escluso la legificazione, essendosi le sentenze del 2022 più volte citate limitate ad affermare che non avesse effetto retroattivo.

Le «erronee ricostruzioni e qualificazione dei presupposti fattuali della questione di legittimità costituzionale» renderebbero la stessa inammissibile.

In via subordinata, essa, partendo da una «corretta ricostruzione e qualificazione dei presupposti fattuali della vicenda», sarebbe non fondata.

Proprio in ragione delle sentenze del TAR Lazio, che hanno affermato la sussistenza di una legificazione a tempo (per il solo anno 2019), il legislatore sarebbe dovuto intervenire con la disposizione di interpretazione autentica.

Inoltre, «l'infelice costruzione» e la «formulazione pedestre» dell'art. 4-*bis* avrebbe «dato adito alle più svariate e contrastanti interpretazioni dello stesso integrando un primo elemento giustificativo della norma di interpretazione autentica».

Con quest'ultima, il legislatore non avrebbe inciso sul «contenuto materiale» dell'art. 4-*bis*, ma avrebbe solo chiarito gli effetti nel tempo di tale contenuto di legificazione, «effetti voluti chiaramente dall'entrata in vigore del decreto-legge in poi come emerge dai lavori preparatori».

Inoltre, il legislatore non avrebbe inteso tutelare, come erroneamente sostenuto dal giudice *a quo*, esigenze finanziarie, «ma il cardine di qualsiasi ordinamento democratico e cioè il principio del pluralismo informativo nella sua effettività». Quest'ultima, infatti, dipenderebbe dalla qualità e dalla serietà delle emittenti, garantite dalla riforma, di cui il d.P.R. n. 146 del 2017 sarebbe un importante tassello.

5.6.- Inammissibile e, in subordine, non fondata sarebbe anche l'ultima questione, con cui il rimettente ha prospettato, in via gradata, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione dei princìpi del pluralismo informativo e della concorrenza.

La motivazione sulla non manifesta infondatezza del rimettente sarebbe «falsata ed inadeguata».

La riforma operata in materia di contributi alle emittenti radio-televisive avrebbe «destrutturato l'ancien régime [...] più legato a dinamiche e mentalità clientelari con la distribuzione a pioggia degli stessi», ossia secondo un tipico «sistema della forma di [S]tato assistenziale».

Secondo ALPI, le emittenti televisive che hanno accesso alla maggior parte dei contributi sono quelle «meritevoli», «[n]el numero amplissimo di cento»: l'affermazione che lo scalino preferenziale crei posizioni dominanti e non favorisca l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse sarebbe, dunque, manifestamente erronea e apodittica, restituendo un quadro del settore riformato per nulla veritiero e «inficiando la corretta valutazione della questione di costituzionalità».

Andrebbe considerato, al riguardo, che le cento emittenti meritevoli non ricevono tutti i contributi e che una parte viene suddivisa tra le altre.

Inoltre, la riforma riguarda le emittenti televisive e radiofoniche commerciali e comunitarie e per tutti questi numerosi soggetti vi sarebbero differenti regole percentuali di distribuzione dei contributi. La tesi della ridotta presenza di voci diverse nel mercato locale sarebbe quindi smentita dalla stessa struttura normativa della riforma.

Per l'erroneità del «presupposto normativo» e la «motivazione falsata e inadeguata», la questione sarebbe inammissibile.

Altro profilo «di grave» inammissibilità risiederebbe nella circostanza che l'intera materia «dei contributi non ha alcun contenuto che debba essere costruito in un solo modo costituzionalmente obbligato».

In subordine, la questione sarebbe non fondata.

I risultati della riforma dimostrerebbero che non corrisponde a verità la presunta penalizzazione delle regioni meno popolose e della cosiddetta «"località"», poiché «il criterio degli ascolti è adeguatamente ponderato con gli altri criteri ed è dimostrato che, nelle [r]egioni più popolose, il maggior numero di emittenti locali determini una sterilizzazione del dato relativo alla popolazione di riferimento».

Né esisterebbe un obbligo costituzionale di «regionalizzazione territorialmente piena e assoluta». L'introduzione di un simile obbligo sarebbe in contrasto, esso sì, con il principio di concorrenza e con quello del merito.

Il nuovo sistema di contribuzione sarebbe, in definitiva, pienamente coerente con quella «rivoluzione copernicana che prevede una valorizzazione della qualità e che, nel farlo, non determina alcuna discriminazione, ma incentiva la competizione [...] proprio in ossequio al principio della concorrenza».

6.- Con memorie di identico tenore depositate in ciascun giudizio il 3 febbraio 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito la propria posizione difensiva, replicando a quelle avversarie.

7.- In pari data, hanno depositato memoria le parti Espansione srl, Editrice TNV spa, Retesette spa, Rete 7 srl, RTV 38 spa, Telelombardia srl, Teleradio diffusione Bassano srl, Canale 9 srl e Videolina spa, anch'esse ribadendo la propria posizione difensiva e replicando a quelle avversarie.

Le menzionate parti, inoltre, hanno eccepito l'inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito: avendo l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, già attribuito alle norme regolamentari il valore e la forza di legge, della disposizione interpretativa il giudice *a quo* non sarebbe chiamato a fare applicazione e la sua caducazione non produrrebbe alcun effetto concreto nel giudizio principale.

8.- In data 4 febbraio 2025, hanno depositato memoria anche le parti Retesole srl, Multi media coop. soc. coop. a rl, Telenord srl, REI srl, Gruppo Air srl e Media e servizi communication srls, anch'esse ribadendo la propria posizione difensiva e replicando a quelle avversarie.

Considerato in diritto

l.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

Le disposizioni censurate, inserite in sede di conversione dei rispettivi decreti-legge, ineriscono alla disciplina dei contributi pubblici in favore delle emittenti televisive e radiofoniche locali.

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, «al fine di estendere il regime transitorio», ha modificato l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017, relativo ai criteri di ammissione alla contribuzione delle emittenti radiofoniche locali, prevedendo che il numero dei dipendenti per l'anno 2019 dovesse essere riguardato facendo riferimento a quelli occupati nell'anno precedente (così omologando il menzionato regime transitorio a quello previsto per le emittenti televisive locali dall'art. 4, comma 1, del medesimo d.P.R.).

Nell'apportare tale modifica, l'art. 4-*bis* ha precisato che il d.P.R. n. 146 del 2017 deve «intendersi qui integralmente riportato».

L'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, dal canto suo, dispone che il cennato art. 4-*bis*, «nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

2.- Con le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato, solleva, con riferimento a entrambe le disposizioni, cinque questioni di legittimità costituzionale.

Con la prima, lamenta la violazione dell'art. 77 Cost. per difetto di omogeneità delle disposizioni, inserite in sede di conversione, avuto riguardo ai contenuti originari dei rispettivi decreti-legge.

Le successive tre ruotano attorno alla legificazione delle disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 e, in particolare, del suo art. 6, comma 2, che disciplina, per le sole emittenti televisive commerciali locali, il cosiddetto scalino preferenziale, in virtù del quale «[a]lle prime cento emittenti è destinato il 95 per cento delle risorse disponibili. Alle emittenti che si collocano dal centunesimo posto in poi è destinato il 5 per cento delle medesime risorse [...], fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo. Eventuali residui sono riassegnati alle prime cento emittenti in graduatoria, in misura proporzionale ai punteggi individuali relativamente alle tre aree indicate nella tabella 1».

Con l'ultima, prospettata in via subordinata al rigetto delle precedenti, il rimettente lamenta la violazione, per effetto del medesimo scalino preferenziale, dei princìpi del pluralismo informativo e della concorrenza.

3.- Le ordinanze hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono questioni identiche, sicché va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

4.- Il giudice *a quo* è investito dell'impugnazione di plurime sentenze del TAR Lazio che, adito dalle emittenti televisive collocatesi oltre la centesima posizione, ha annullato le graduatorie delle domande ammesse a contributo per l'anno 2022, stilate facendo applicazione dello scalino preferenziale. Tanto sull'assunto di fondo che il Consiglio di Stato, con le sentenze numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, passate in giudicato, avrebbe annullato non solo le graduatorie allora impugnate relative agli anni 2016 e 2017, ma anche la menzionata disposizione regolamentare di cui all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, perché in contrasto con i princìpi del pluralismo informativo e della concorrenza, ordinando all'Amministrazione di provvedere al riparto tra tutti i soggetti collocati in graduatoria in proporzione ai punteggi riportati.

Il primo giudice ha affermato l'irrilevanza dell'art. 4-*bis* e della legificazione della norma recante lo scalino preferenziale da esso disposta, perché destinata ad operare esclusivamente per l'anno 2019.

Le emittenti controinteressate (collocatesi entro la centesima posizione) e l'Amministrazione hanno proposto appello, ribadendo la tesi della legittimità della graduatoria, perché lo scalino preferenziale poggerebbe non già sulla disposizione regolamentare annullata dal Consiglio di Stato nel 2022, ma sull'art. 4-*bis*, che avrebbe dato stabilmente valore legislativo a tale scalino.

Il rimettente dà atto che, nelle more del giudizio, è intervenuto l'art. 13, comma 1-*bis*, che ha interpretato autenticamente l'art. 4-*bis*, avvalorando la tesi della legificazione della disciplina regolamentare sin dall'entrata in vigore del medesimo art. 4-*bis*.

In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato afferma, dunque, che l'applicazione delle due norme, quella interpretata e quella interpretativa, comporterebbe l'accoglimento dell'appello, «stante l'intervenuta "legificazione" della disciplina regolamentare» e la conseguente impossibilità di annullare gli atti gravati. Per converso, ove questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, «troverebbe "riespansione" il sindacato del Giudice amministrativo sulle previsioni regolamentari» e sui conseguenti «atti amministrativi impugnati, potendo, quindi, il Collegio respingere i ricorsi in appello [...] confermando l'annullamento degli atti applicativi disposto dalla sentenza di primo grado».

5.- Prima di esaminare tanto le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e da alcune delle parti costituite quanto il merito delle questioni, è necessario brevemente ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui si inscrivono le disposizioni censurate (*infra*, punti 5.1 e seguenti), illustrare il contenzioso giurisdizionale sviluppatosi in materia (*infra*, punto 6), per poi sciogliere alcuni nodi interpretativi strettamente connessi (*infra*, punto 7).

5.1.- Prima del d.P.R. n. 146 del 2017, il sistema della contribuzione statale alle emittenti radiofoniche e televisive locali era caratterizzato da una distribuzione a fondo perduto stanziata annualmente ai sensi dell'art. 45, commi 3 e 4, della legge n. 448 del 1998 e regolata, da ultimo, dal decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 5 novembre 2004, n. 292 (Regolamento recante nuove norme per la concessione alle emittenti televisive locali dei benefici previsti dall'articolo 45, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modifiche e integrazioni).

Nell'assetto configurato dal citato d.m. n. 292 del 2004 vi erano graduatorie regionali (art. 1, comma 4), predisposte dai Comitati regionali per le comunicazioni (art. 5); il riparto avveniva per un quinto in parti uguali e per quattro quinti in base alla posizione nella graduatoria regionale (art. 1, comma 5); a beneficiare del contributo erano solo le emittenti collocate ai primi posti, nel limite del trentasette per cento dei graduati (art. 5, comma 3); i parametri per il conferimento dei contributi erano il fatturato realizzato nel triennio precedente e il numero di dipendenti (giornalisti e *non)* dell'emittente richiedente (art. 4).

Tale meccanismo di contribuzione era stato censurato dalla Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 13 del 2015, perché sprovvisto di una «finalizzazione», «funzionale al mero sostegno economico alla gestione delle emittenti», foriero di una «polverizzazione delle provvidenze», nonché «obsolet[o] [...] rispetto al rapido cambiamento che ha subito il settore delle comunicazioni, grazie all'avvento del segnale televisivo in digitale terrestre», e alla «diffusione via cavo o via internet (streaming), sempre più estesa».

Sempre secondo la Corte dei conti, la «carente finalizzazione» determinava «il fenomeno di un elevato numero di contributi, i quali finiscono per dar luogo ad un aiuto pubblico generico e indifferenziato che - sia pure all'esito di procedure selettive - è anche all'origine di una attribuzione "a pioggia" dei contributi stessi».

5.2.- Il legislatore è intervenuto con l'art. 1, comma 160, lettera *b)*, della legge n. 208 del 2015, prevedendo il finanziamento annuo di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), nel quale «confluiscono altresì le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico relative ai contributi in favore delle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale» (comma 162).

Il successivo comma 163 ha demandato a un regolamento da adottarsi su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e delle procedure di erogazione delle risorse del Fondo in questione, «da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative».

L'art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016 ha, quindi, istituito il «Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione digitale dell'informazione e dell'editoria», nel quale «confluiscono» «le risorse statali destinate all'emittenza radiofonica e televisiva in ambito locale» (lettera *b)*, al dichiarato «fine di assicurare la piena attuazione dei princìpi di cui all'articolo 21 della Costituzione, in materia di diritti, libertà, indipendenza e pluralismo dell'informazione, nonché di incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale».

5.3.- Il nuovo sistema è stato portato a compimento con il d.P.R. n. 146 del 2017, che ammette a contribuzione le emittenti radiofoniche e televisive locali, commerciali e «comunitarie» (artt. 1 e 3, comma 1, lettera *d)*.

Il d.P.R. si compone di 11 articoli e 2 Tabelle allegate e, per quanto qui rileva, disciplina i criteri di ripartizione del Fondo (art. 2), i soggetti beneficiari (art. 3), i requisiti di ammissione (art. 4), i criteri di valutazione delle domande e la procedura di erogazione dei contributi (articoli da 5 a 7).

Il regolamento in esame, con riferimento alle emittenti televisive commerciali: *a)* prevede che il Ministero dello sviluppo economico assegni annualmente ad esse l'ottanta per cento delle risorse del Fondo (art. 2, comma 1, lettera *a)*; *b)* indica quali requisiti di ammissione (art. 4) un determinato numero di giornalisti e dipendenti, crescente in maniera direttamente proporzionale alla popolazione della regione ove esse operano (da calcolarsi in modo diverso a seconda che le domande si riferiscano al regime transitorio di cui agli anni dal 2016 al 2019 ovvero agli anni dal 2020 in *poi)*, nonché l'impegno a non trasmettere programmi di televendita nella fascia oraria 7-24 in quantità superiore ai limiti ivi espressamente indicati, l'adesione a una serie di codici di autoregolamentazione (in materia di televendite, sulla tutela dei minori in TV e delle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi) e, a partire dalla domanda relativa all'anno 2019, la trasmissione, nell'anno solare precedente, di almeno due edizioni giornaliere di telegiornali con valenza locale nella fascia oraria 7-23; *c)* regola la procedura per la pubblicazione della graduatoria nazionale (art. 5), provvisoria e definitiva, dei soggetti ammessi al contributo, con «l'indicazione degli importi dei contributi spettanti»; *d)* detta i «[c]riteri di valutazione delle domande ai fini del calcolo dei contributi» (art. 6), individuandoli nel numero dei giornalisti e dei dipendenti impiegati (comma 1, lettere a e *b)*, nei costi sostenuti nell'anno precedente per spese in tecnologie innovative (lettera *e)* e nella «media ponderata dell'indice di ascolto medio giornaliero basato sui dati [Auditel] del biennio precedente e del numero dei contatti netti giornalieri mediati sui dati del biennio precedente» (lettera *c)*; *e)* prevede dei criteri di maggiorazione del punteggio (art. 6, commi 3 e 4), in caso di incremento del numero complessivo dei giornalisti e dei dipendenti di almeno una unità rispetto all'anno precedente, e (relativamente ai soli anni 2016, 2017 e 2018) «per le emittenti che negli ultimi tre anni abbiano effettuato acquisizioni, tramite fusioni o incorporazioni di società o rami d'azienda titolari di autorizzazioni per i servizi media audiovisivi a livello locale e che negli ultimi cinque anni hanno usufruito di almeno due annualità di contributi», nonché per le emittenti operanti esclusivamente nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e nelle Regioni autonome Sardegna e siciliana, in quanto rientranti «nell'obiettivo convergenza nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione europea».

Sempre per le sole emittenti televisive commerciali, l'art. 6, al comma 2, prevede il descritto scalino preferenziale e, al comma 5, rimanda, per la concreta determinazione del «punteggio numerico», «ai criteri applicativi e ai punteggi indicati» nelle Tabelle allegate.

La Tabella 1, nella determinazione del punteggio, attribuisce peso preponderante al criterio dei giornalisti e dei dipendenti impiegati. Per gli anni 2016 e 2017, il criterio in questione pesa per l'ottanta per cento, contro il diciassette per cento del criterio dei dati Auditel e il tre per cento di quello dei costi sostenuti per spese innovative; per gli anni successivi, e dunque a regime, le percentuali in questione sono fissate, rispettivamente, al sessantasette, trenta e tre per cento.

Il Consiglio di Stato, con il citato parere interlocutorio sullo schema di regolamento 26 maggio 2017, n. 1228, ha osservato che esso intende «superare le criticità emerse dall'attuazione della disciplina previgente, che prevedeva graduatorie su base regionale e non differenziava l'attribuzione dei contributi in base a criteri di merito, determinando una eccessiva parcellizzazione "a pioggia" del beneficio economico».

Nel citato parere si legge, altresì, che il regolamento in esame è «finalizzato a premiare selettivamente, sulla base di criteri di efficienza e di seria organizzazione d'impresa, i soggetti che investono nell'attività editoriale di qualità, anche mediante l'impiego di dipendenti e giornalisti e l'utilizzo di tecnologie innovative, ed a scoraggiare invece la mera occupazione di spazio frequenziale».

6.- Così tratteggiato il quadro normativo, nel quale si collocano le disposizioni oggetto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, può passarsi alla concisa illustrazione del contenzioso che si è sviluppato attorno al d.P.R. n. 146 del 2017 e, in particolare, ai criteri di valutazione delle domande di ammissione alla contribuzione delle emittenti radiotelevisive, allo scalino preferenziale e alla sua legificazione.

6.1.- Nel 2020 il TAR Lazio è stato adito da alcune imprese collocatesi oltre la centesima posizione nelle graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, impugnate unitamente all'atto presupposto, ossia al d.P.R. n. 146 del 2017.

Nel giudizio conclusosi con la sentenza, sezione terza, 30 marzo 2020, n. 2814, oggetto di censura erano, in particolare, la redazione di una graduatoria nazionale e i criteri relativi al numero di dipendenti e ai dati di ascolto, che sarebbero stati irragionevolmente incentrati su parametri «assoluti», senza la previsione di alcun meccanismo "correttivo" volto a rapportarli proporzionalmente alla popolazione e alle dimensioni geografiche ed economiche delle singole regioni italiane», ossia senza prevedere «un algoritmo di riequilibrio inversamente proporzionale». Tale assetto avrebbe favorito le regioni più popolose.

Il TAR Lazio, con la sentenza citata, ha in primo luogo disatteso l'eccezione di improcedibilità del ricorso per effetto dell'asserita legificazione delle norme regolamentari di cui al d.P.R. n. 146 del 2017 ad opera dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, affermando di non avere la necessità di stabilire se tale legificazione vi fosse stata, dal momento che la disposizione in parola si riferiva solo al periodo transitorio (all'anno 2019) e non incideva, pertanto, retroattivamente, sulle graduatorie oggetto di impugnazione, relative ad annualità anteriori.

Nel merito, il giudice amministrativo ha respinto il ricorso, affermando la legittimità dei criteri regolamentari «diretti ad incrementare la qualità del servizio (attribuendo peso preponderante alla componente giornalisti e quindi all'informazione nella erogazione del servizio; ponendo altresì in primo piano i dati di ascolto, a testimonianza dell'interesse suscitato dalle trasmissioni presso gli utenti, e l'innovazione tecnologica), in luogo dei precedenti criteri idonei a distribuire, come in passato, premi "a pioggia"».

6.2.- Considerazioni sostanzialmente analoghe il medesimo TAR ha svolto nei giudizi conclusisi con le sentenze, sezione terza, 9 dicembre 2020, n. 13213 e n. 13215.

In relazione al dedotto difetto di ragionevolezza dello scalino preferenziale, il giudice amministrativo ha osservato che «il regolamento stabilisce un criterio di riparto delle risorse proporzionale che mira a premiare in misura maggiore le imprese maggiormente competitive e innovative, dotate di una più solida struttura organizzativa (le prime cento), lasciando comunque una quota delle risorse [...] alle imprese meno competitive».

6.3.- Tali pronunce sono state appellate innanzi al Consiglio di Stato, che su di esse si è pronunciato, rispettivamente, con le sentenze, sezione sesta, 9 settembre 2022, numeri 7880, 7878 e 7881.

In relazione alla dedotta legificazione della disciplina regolamentare, il Consiglio di Stato ha affermato di non potersi pronunciare «sul capo decisorio con cui il TAR l'ha esclusa in relazione alle annualità controverse», stante la sua mancata impugnazione e il conseguente passaggio in giudicato.

Nella sentenza n. 7880 del 2022, il giudice di appello ha anche affermato, incidentalmente, che l'art. 4-*bis*, «pure contenendo elementi testuali che sembrano deporre per la natura ricettizia del rinvio al DPR n. 146/2017, non pare abbia prodotto effetti retroattivi, in tale maniera non inibendo la possibilità di applicare la disciplina regolamentare alle annualità rilevanti» in quel giudizio, ossia gli anni 2016 e 2017. In altri termini, essendo state impugnate le graduatorie relative a tali annualità e risultando le stesse «ancora soggette alla disciplina regolamentare - che pure ove legificata, lo sarebbe stato solo pro futuro - non avrebbe potuto dichiararsi l'improcedibilità» dei ricorsi di primo grado.

Nel merito, il Consiglio di Stato, in riforma delle decisioni appellate, ha annullato le graduatorie impugnate per illegittimità derivata dal presupposto art. 6, comma 2, del regolamento, recante lo scalino preferenziale, ritenuto in contrasto con i princìpi del pluralismo informativo e della concorrenza per le ragioni integralmente riprese dalle odierne ordinanze di rimessione e illustrate in fatto.

Il giudice amministrativo ha quindi ordinato all'amministrazione di rideterminare i contributi in favore delle emittenti ammesse in proporzione del punteggio riportato in graduatoria, ovvero, in alternativa, «stante l'inesauribilità del potere normativo, di procedere al suo riesercizio nell'osservanza dei criteri conformativi discendenti dalla presente sentenza (funzionali a garantire il pluralismo informativo in ogni ambito regionale e ad evitare distorsioni concorrenziali)».

6.4.- Con la successiva sentenza, quarta sezione, n. 9966 del 2023, il TAR Lazio, investito dell'impugnazione della graduatoria nazionale relativa all'anno 2018, ha respinto il ricorso, attesa la legificazione delle norme regolamentari operata dall'art. 4-*bis*, affermando l'irrilevanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, perché riferita ad una domanda processuale proposta prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 91 del 2018 e della sua legge di conversione, «sarebbe a dire delle disposizioni che hanno legificato il DPR 146/2017».

6.5.- Con plurime sentenze di identico tenore adottate nel 2022 e impugnate innanzi all'odierno rimettente, il TAR Lazio ha invece annullato la graduatoria delle emittenti televisive commerciali relativa all'anno 2022.

In tali pronunce, il giudice amministrativo ha escluso che la legificazione operi non solo per gli anni antecedenti alla sua entrata in vigore, ma anche «fuori dall' (e, quindi, successivamente all') annualità 2019».

Una volta esclusa la legificazione, il TAR ha annullato la graduatoria impugnata, perché basata sulla disposizione di cui all'art. 6, comma 2, del regolamento, già annullato dal giudice amministrativo con le citate sentenze del 2022.

7.- Ciò premesso, può passarsi ad affrontare alcuni nodi interpretativi strettamente interconnessi, pure in parte esaminati dal rimettente e ampiamente discussi dalle parti del presente giudizio, il cui scioglimento è logicamente pregiudiziale all'esame sia delle eccezioni di inammissibilità sia del merito delle questioni sollevate.

7.1.- Si tratta di verificare, in primo luogo, se l'art. 4-*bis*, con il richiamo al d.P.R. n. 146 del 2017, abbia operato o meno una legificazione delle norme regolamentari da esso recate.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che, «mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia» (sentenza n. 250 del 2014). Il rinvio è recettizio solo quando «sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013)» (sentenza n. 93 del 2019), operando altrimenti una presunzione della sua natura formale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, dunque, vi è novazione della fonte quando è chiara la volontà del legislatore di «incorporare» (sentenza n. 85 del 2013) la norma regolamentare richiamata.

Nel caso di specie, dirimente è il dato testuale: il legislatore non si è limitato a indicare il d.P.R. n. 146 del 2017 come fonte competente a regolare la materia, ma ha utilizzato la tanto peculiare quanto pregnante locuzione «da intendersi qui integralmente riportato».

La lettera della legge esprime, cioè, in maniera inequivoca, la volontà di "riportare" nel d.l. n. 91 del 2018 («qui») le prescrizioni regolamentari, ossia di incorporare le stesse nella fonte primaria, facendo ad esse assumere il valore e la forza di legge.

Tale interpretazione della volontà legislativa risponde ad una basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento.

L'art. 4-*bis* ha infatti modificato una specifica norma del regolamento (l'art. 4, comma 2, ultimo periodo, del d.P.R. n. 146 del 2017), tramite l'aggiunta di alcune parole («mentre per le domande inerenti all'anno 2019 si prende in considerazione il numero medio di dipendenti occupati nell'esercizio precedente, fermo restando che il presente requisito dovrà essere posseduto anche all'atto della presentazione della domanda»).

Il legislatore è quindi intervenuto, con una fonte primaria, su una fonte secondaria e, ove le disposizioni contenute nella fonte secondaria non fossero state elevate al rango legislativo, l'interprete si sarebbe trovato al cospetto di un "ircocervo giuridico", ossia di un testo regolamentare recante, all'interno di una sua disposizione, un "frammento" normativo primario.

Non conduce ad una diversa conclusione il rilievo operato dal rimettente in base al quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, «perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua» (sentenza n. 311 del 1993; nello stesso senso, sentenza n. 250 del 2014).

Il rinvio integrale a uno specifico regolamento è, infatti, un rinvio a tutte, nessuna esclusa, le norme in esso contenute: è, cioè, un «rinvio a norme determinate ed esattamente individuate» (ancora, sentenza n. 240 del 2014).

Esso, dunque, non può considerarsi un rinvio formale per la sola ragione che si rivolge a plurime disposizioni. Questa Corte, del resto, si è già espressa per la natura recettizia di un rinvio operato a un intero regolamento (sentenza n. 507 del 1988).

7.2.- Appurata l'avvenuta novazione della fonte regolamentare, va verificata la portata dei suoi effetti temporali.

La circostanza che l'art. 4-*bis* abbia modificato il regime transitorio dei criteri di ammissione a contribuzione delle emittenti radiofoniche incidendo sul solo anno 2019 ha ingenerato il dubbio, nella giurisprudenza amministrativa, che anche l'assunzione del valore e della forza di legge da parte delle norme recate dal d.P.R. n. 146 del 2017 sia stata voluta dal legislatore per il solo anno in questione e non a regime.

Come illustrato al punto 6, nel senso della limitazione all'anno 2019 si era espresso il TAR Lazio nelle sentenze impugnate di fronte al giudice *a quo*. Nel senso della legificazione tout court si era espresso, invece, il medesimo TAR Lazio nella sentenza n. 9966 del 2023.

La stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, nell'affrontare l'argomento in un lungo ed articolato obiter dictum, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, ravvisa una «legificazione pro futuro» (quindi priva di effetti retroattivi), oscillando, però, tra la sua delimitazione all'anno 2019 e la sua configurazione come disciplina stabile.

Quest'ultima opzione ermeneutica è preferibile, in primo luogo, perché il rinvio al d.P.R. n. 146 del 2017 è contenuto in un inciso distante dalla parte della disposizione che opera la modifica del regime transitorio relativo al ricordato criterio di ammissione e non connotato dalla stessa sua perimetrazione temporale.

In secondo luogo, perché il conferimento del valore e della forza di legge alle norme regolamentari, per quanto occasionato dalla cennata modifica del regime transitorio dei criteri di ammissione relativi alle emittenti radiofoniche locali, risponde anche alla volontà del legislatore, chiaramente desumibile dai lavori preparatori, di "sbloccare" i fondi per quelle televisive, facendo assurgere al livello legislativo i «criteri meritocratici» posti dalla fonte regolamentare per la concessione dei contributi (così, nella seduta del Senato della Repubblica del 3 agosto 2018).

Da ultimo, poiché più rispondente alla ricordata basilare esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento, che impone di guardare con sfavore ad un'opzione ermeneutica che assegni al medesimo precetto una forza ed un valore più volte cangianti nel tempo.

7.3.- Altro punto che merita un approfondimento preliminare è quello dell'esatta individuazione della portata del giudicato formatosi sulle citate sentenze del Consiglio di Stato, numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022.

Quest'ultime, come illustrato al punto che precede, hanno annullato non solo le graduatorie relative agli anni 2016 e 2017, ma anche la presupposta norma regolamentare recante lo scalino preferenziale, ritenute illegittime per violazione dei princìpi del pluralismo informativo e della concorrenza.

Come affermato dal rimettente, l'annullamento in via giurisdizionale di una norma regolamentare la elimina ex tunc dal mondo giuridico (senza incidere sulle situazioni giuridiche già consolidate), con la conseguenza che quella regola cessa di esistere e per ciò solo non può disciplinare (neanche) le fattispecie future.

Nel caso oggetto delle citate sentenze passate in giudicato, tuttavia, già il giudice di primo grado aveva ritenuto irrilevante la possibile legificazione operata dall'art. 4-*bis*, stante la sua portata non retroattiva e quindi la sua non applicabilità alle graduatorie relative agli anni 2016 e 2017 allora in contestazione.

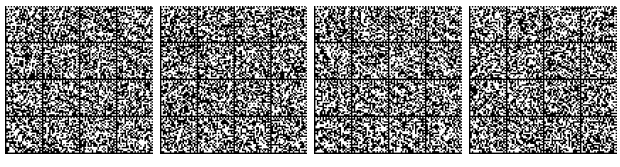
Su tale punto, il medesimo Consiglio di Stato ha ritenuto essersi formato il giudicato interno ed ha quindi orientato il suo esame esclusivamente verso la norma regolamentare per come in vita sino all'entrata in vigore dell'art. 4-*bis*; né diversamente avrebbe potuto fare il giudice amministrativo, poiché, là dove una norma primaria incorpori una secondaria, tanto la prima (perché di rango legislativo) quanto la seconda (perché ormai trasfusa nella prima) fuoriescono dallo spettro del suo potere di annullamento.

In altri termini, il giudicato in questione non può che coprire l'illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione ad opera dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito.

7.4.- Ancora preliminare è la verifica della natura interpretativa o meno della norma recata dall'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito.

7.4.1.- Sin dalla sentenza n. 118 del 1957, questa Corte ha affermato che il legislatore ha la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, «le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine» (sentenza n. 169 del 2024; nel medesimo senso, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 525 del 2000).

La disposizione di interpretazione autentica è quella che, «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 184 e n. 70 del 2024, n. 18 del 2023 e n. 133 del 2020).



Le disposizioni realmente interpretative, cioè, si limitano ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente (tra le tante, sentenze n. 18 del 2023 e n. 104 del 2022).

7.4.2.- L'art. 13, comma 1-*bis*, dichiaratamente «interpreta» il rinvio operato all'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, nel senso che «esso ha inteso attribuire valore di legge» a tutte le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 146 del 2017, «a decorrere dalla sua entrata in vigore».

Va subito puntualizzato che l'espressione «a decorrere dalla sua entrata in vigore» viene condivisibilmente interpretata dallo stesso rimettente e da tutte le parti come riferita all'entrata in vigore dello stesso art. 4-*bis* e non al regolamento oggetto del rinvio.

Ciò precisato, con la disposizione in esame, il legislatore ha inteso prendere posizione sul richiamo operato dall'art. 4-*bis* al d.P.R. n. 146 del 2017, affermando che per il suo tramite le norme in quest'ultimo contenute hanno assunto il valore e la forza di legge. Soprattutto, tale assunzione è predicata tout court e non con riferimento alla sola annualità 2019.

Si è in presenza di una plausibile opzione interpretativa, che individua una delle (quanto meno) possibili varianti di senso della norma interpretata (*ex multis*, sentenze n. 184 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018), peraltro già fatta propria espressamente dal TAR Lazio, con la citata sentenza n. 9966 del 2023.

Ne consegue che l'art. 13, comma 1-*bis*, reca una norma genuinamente interpretativa.

8.- Ciò premesso, può passarsi, in primo luogo, all'esame delle eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri (sia pure con riferimento alla sola dedotta violazione dell'art. 77 Cost.) nella sua memoria di costituzione e dalle parti Espansione srl ed altri nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione.

Le restanti eccezioni di inammissibilità sollevate da ALPI verranno invece esaminate nel prosieguo, in relazione alle singole questioni cui sono specificamente rivolte.

8.1.- L'Avvocatura generale dello Stato afferma che, alla luce della ricordata giurisprudenza costituzionale in materia di norme interpretative, intervenuto l'art. 13, comma 1-*bis*, che ha interpretato il precedente art. 4-*bis*, quest'ultimo si sarebbe «"saldato" con il primo, in tal modo venendo a perdere la sua autonomia», dal che l'irrilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento all'art. 77 Cost.).

Per converso, secondo le parti citate, ad essere irrilevanti sarebbero le questioni aventi ad oggetto l'art. 13, comma 1-*bis*: avendo l'art. 4-*bis* già attribuito alle norme regolamentari il valore e la forza di legge, della disposizione interpretativa il giudice *a quo* non sarebbe chiamato a fare applicazione e la sua caducazione non produrrebbe alcun effetto concreto nel giudizio principale.

8.2.- Entrambe le eccezioni non sono fondate.

La saldatura tra la norma di interpretazione autentica e quella interpretata non implica l'assorbimento dell'una nell'altra, ma il loro operare congiunto, sì che di entrambe il giudice *a quo* deve fare applicazione, quanto meno nel suo percorso interpretativo, per decidere sulla legittimità degli atti impugnati che fanno applicazione dello scalino preferenziale.

Né, come è noto, importa, ai fini della rilevanza, l'utilità concreta che le parti possono ritrarre dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale (tra le tante, sentenze n. 59 del 2021, n. 254 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 20 del 2018).

9.- Con la prima questione, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 77 Cost. per difetto di omogeneità di entrambe le disposizioni censurate con il testo originario dei rispettivi decreti-legge.

9.1.- ALPI ha eccepito l'inammissibilità delle prime tre questioni perché l'ordinanza di rimessione, in punto di qualificazione della norma come interpretativa ovvero innovativa con efficacia retroattiva e in punto di avvenuta legificazione, sarebbe perplessa e contraddittoria, non autosufficiente e volta ad ottenere un avallo interpretativo.

L'eccezione, in realtà, non ha ad oggetto (anche) la censura di violazione dell'art. 77 Cost., perché nello sviluppo di tale censura i temi indicati dalla parte sono toccati marginalmente dal rimettente, mentre sono affrontati ex professo nelle questioni dalla seconda alla quarta. L'eccezione in parola verrà, pertanto, esaminata nel prosieguo, in relazione a tali questioni cui effettivamente si riferisce.

9.2.- ALPI ha poi eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* per violazione dell'art. 77 Cost., perché il rimettente, nel valutare l'omogeneità della norma inserita in sede di conversione, non avrebbe preso nella debita considerazione il titolo del decreto-legge e la natura regolamentare della disposizione su cui l'art. 4-*bis* ha inciso, così incorrendo in una mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'eccezione non è fondata, perché il rimettente, come illustrato in fatto, ha preso in considerazione entrambi tali elementi.

9.3.- ALPI ha infine eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*bis*, sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., stante l'apoditticità, sul punto, dell'ordinanza di rimessione e la carenza «di un adeguato approfondimento e correlata adeguata motivazione».

Anche tale eccezione non è fondata, essendosi il rimettente interrogato sulla omogeneità della norma inserita in sede di conversione rispetto al decreto-legge, prendendo in considerazione tutti gli aspetti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, per come illustrato in fatto.

9.4.- Nel merito, non è fondata la censura di violazione dell'art. 77 Cost. da parte dell'art. 4-*bis*.

9.4.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto» (sentenza n. 146 del 2024).

La legge di conversione, infatti, «riveste i caratteri di una fonte "funzionalizzata e specializzata", volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), "essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare" (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

Quanto ai «provvedimenti governativi a contenuto ab origine plurimo [...], la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con "uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante" (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura "intruse" rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché "[s]olo la palese 'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge' (sentenza n. 22 del 2012) o la 'evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge' (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione" (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019)» (sentenza n. 113 del 2023).

Con specifico riferimento ai decreti "milleproroghe" (che sono una species dei decreti-legge a contenuto ab origine plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una «tipologia di decreto-legge connotato dalla "*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale" (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 245 del 2022; in termini, sentenza n. 154 del 2015).

Rispetto a tali decreti solo l'inserimento, in sede di conversione, di una norma «del tutto estranea» alla *ratio* e alla finalità unitaria «determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015).

9.4.2.- Il d.l. n. 91 del 2018, intitolato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», è appunto un decreto "mille-proroghe", adottato in ragione della «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga e definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e l'operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti, nonché di provvedere alla proroga di termini per il completamento delle operazioni di trasformazioni societarie e di conclusione degli accordi di gruppo previste dalla normativa in materia di banche popolari e di banche di credito cooperativo».

La disposizione censurata, inserita in sede di conversione, è rubricata «Proroga di termini in materia di emittenti radiotelevisive locali». Essa, come già chiarito, ha due connessi contenuti precettivi: *a)* modifica, quanto alle sole emittenti radiofoniche, il regime transitorio relativo al requisito di ammissione alla contribuzione dato dal numero dei dipendenti di cui all'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, previsto per gli anni 2016-2018, estendendolo all'anno 2019; *b)* "riporta" al suo interno il contenuto dell'intero d.P.R. n. 146 del 2017, ossia *nova* la citata fonte regolamentare.

Ciò posto, la proroga di un termine e l'estensione di un regime transitorio hanno la comune finalità di spostare nel tempo un determinato assetto regolatorio, sì che la finalità dell'emendamento non può dirsi disomogenea rispetto alla *ratio* dominante del decreto-legge in questione, adottato, peraltro, in ragione dell'urgenza non solo di «provvedere alla proroga», ma anche alla «definizione di termini di prossima scadenza».

Ricorre anche la finalizzazione della modifica temporale alla garanzia della «operatività di fondi a fini di sostegno agli investimenti».

La disposizione censurata, infatti, modifica uno dei criteri di ammissione alla contribuzione pubblica in favore delle emittenti radiofoniche finalizzata non solo alla tutela del pluralismo dell'informazione, ma anche «al sostegno dell'occupazione nel settore», al «miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti» e «[al]l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative» (art. 1, comma 160, della legge n. 208 del 2015), ovvero ad «incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e dei processi di distribuzione e di vendita, la capacità delle imprese del settore di investire e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo, nonché lo sviluppo di nuove imprese editrici anche nel campo dell'informazione digitale» (art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016).

La contestuale novazione dell'intera fonte regolamentare - operata in ragione della ricordata esigenza di linearità delle fonti e di coerenza dell'ordinamento - non rende, nel peculiare caso di specie, «totalmente estrane[a]» o «addirittura "intrus[a]"» (sentenza n. 113 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 22 del 2012) la disposizione inserita in sede di conversione e non è pertanto in grado di recidere siffatta omogeneità.

Tale novazione, infatti, attribuendo ai criteri di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione il valore e la forza proprie della fonte primaria, partecipa della ricordata finalizzazione delle misure previste dal decreto-legge alla garanzia «dell'operatività dei fondi a sostegno dell'investimento».

9.5.- Non fondata è anche la censura di violazione dell'art. 77 Cost. rivolta all'art. 13, comma 1-*bis*.

9.5.1.- Il titolo del d.l. n. 145 del 2023 è il seguente: «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili». Il suo preambolo così recita: «[r]itenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze finanziarie e fiscali indifferibili; [r]itenuta, in particolare, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in favore degli enti territoriali, in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici, in materia di investimenti, istruzione e di sport, nonché in materia di tutela del lavoro e della sicurezza».

Il Capo III, composto dagli articoli da 10-*ter* a 16, reca norme in materia di investimenti e in materia di sport (come rilevato dal dossier del Servizio studi della Camera dei deputati 11 settembre 2023, n. 75).

La disposizione censurata è stata inserita, in sede di conversione, nel corpo dell'art. 13, rubricato «Investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese».

Il comma 1 di tale articolo prevede che, «[a]l fine di assicurare continuità alle misure di sostegno agli investimenti produttivi delle micro, piccole e medie imprese attuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2023. Agli oneri di cui al primo periodo si provvede ai sensi dell'articolo 23». Esso, cioè, come affermato dal rimettente, dispone il rifinanziamento di misure volte a sostenere l'acquisto, o l'acquisizione in leasing, di beni strumentali materiali - macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware - o immateriali (software e tecnologie digitali) a uso produttivo.

Il comma 1-*bis*, dal canto suo, così recita: «[p]er lo stesso fine, l'articolo 4-*bis* del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nella parte in cui riporta integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, si interpreta nel senso che il rinvio operato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 2017, n. 146, ha inteso attribuire valore di legge a tutte le disposizioni ivi contenute a decorrere dalla sua entrata in vigore».

9.5.2.- La disposizione censurata, come già chiarito, interpreta autenticamente l'inciso di cui all'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, avvalorando la sua qualificazione come norma che ha disposto la novazione della fonte regolamentare che disciplina(va) i contributi erogati dal Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione alle emittenti televisive e radiofoniche locali.

L'art. 13, comma 1-*bis*, dunque, prende posizione sulla natura primaria della fonte che regola un sistema di contribuzione pubblica sulla base di criteri volti a favorire la qualità dell'informazione e la capacità delle imprese del settore di investire anche in nuove tecnologie e di acquisire posizioni di mercato sostenibili nel tempo.

Alla luce di tali considerazioni - e fermo lo scrutinio che verrà condotto nel prosieguo sulla legittimità costituzionale di tale disposizione in relazione al principio di ragionevolezza e all'interferenza con il giudicato e con i giudizi in corso - essa non può considerarsi del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge (sentenza n. 146 del 2024) e, in particolare, dallo stesso art. 13, comma 1, che rifinanzia misure volte a sostenere gli investimenti delle micro, piccole e medie imprese.

10.- Con la seconda questione, il rimettente lamenta la violazione dei princìpi di ragionevolezza e logicità di cui all'art. 3 Cost., per avere il legislatore, con il combinato disposto degli artt. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, e 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, legificato una norma regolamentare (l'art. 6, comma 2) non più esistente, perché già annullata in via giurisdizionale.

Con la terza questione, il rimettente lamenta che entrambe le disposizioni censurate violino gli artt. 3, 24, 103, 111, commi primo e secondo, e 113 Cost., perché l'intervento retroattivo di legificazione sarebbe in contrasto con il ricordato giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato numeri 7878, 7880 e 7881 del 2022, che hanno annullato, con effetti ex tunc e con efficacia erga omnes e pro futuro, il citato art. 6, comma 2, del regolamento.

Le questioni possono essere esaminate congiuntamente, perché poggiano sul medesimo assunto di fondo, ossia l'intervenuta legificazione di una norma regolamentare già annullata dal giudice amministrativo.

A mutare, infatti, sono solo i parametri evocati, poiché il descritto intervento legislativo sarebbe al contempo affetto da irragionevolezza e interferente con l'esercizio della funzione giurisdizionale consacratasi nel giudicato.

10.1.- Come già ricordato al punto 9.2, ALPI ha eccepito l'inammissibilità delle prime tre questioni (in realtà, delle questioni dalla seconda alla quarta), perché l'ordinanza di rimessione, in punto di qualificazione della norma interpretativa e di legificazione, sarebbe perplessa e contraddittoria, non autosufficiente e volta a ottenere un avallo interpretativo.

L'eccezione non è fondata.

Quanto all'art. 13, comma 1-*bis*, l'ordinanza esprime una preferenza per la sua natura realmente interpretativa, ma poi, in linea con la giurisprudenza costituzionale, afferma comunque la necessità di esaminarne l'incidenza sui giudizi in corso, al pari delle norme innovative con efficacia retroattiva, il che esclude la lamentata perplessità.

Quanto alla legificazione, è vero che il rimettente attribuisce alle sentenze del 2022 un significato non corrispondente a quello da esse realmente espresso (quelle sentenze non hanno escluso la legificazione, ma sostenuto la sua irrilevanza nel caso di specie, attesa la sua irretroattività, e si sono, anzi, spinte a ritenerla sussistente per il futuro).

Ciò, tuttavia, non pregiudica la tenuta complessiva della trama argomentativa del rimettente che, dunque, resta sufficientemente lineare.

10.2.- ALPI ha poi eccepito l'inammissibilità della seconda e della terza questione, perché il rimettente muoverebbe da un triplice erroneo «presupposto normativo»: *a)* che le sentenze del Consiglio di Stato del 2022 abbiano escluso la legificazione; *b)* che l'art. 4-*bis* non abbia operato un rinvio recettizio; *c)* che il regolamento sia stato annullato dal giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata perché, al di là della sua impropria qualificazione, non attiene all'ammissibilità, ma alla correttezza degli argomenti spesi dal rimettente e, quindi, al merito delle questioni.

10.3.- Le suddette questioni non sono fondate.

Come illustrato ai punti da 7.1 a 7.3, infatti, la novazione della fonte è avvenuta non già ad opera dell'art. 13, comma 1-*bis*, del d.l. n. 145 del 2023, come convertito, ma dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, il che vuol dire che, al momento della novazione della fonte, la norma regolamentare non era stata ancora annullata, e che il successivo giudicato formatosi sulle sentenze del Consiglio di Stato del 2022 ha riguardato esclusivamente l'illegittimità della norma regolamentare sino alla sua avvenuta legificazione.

11.- Con la quarta questione, il rimettente lamenta la violazione, ad opera di entrambe le disposizioni censurate, degli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, poiché il legislatore, con l'art. 13, comma 1-*bis*, è intervenuto per interpretare l'art. 4-*bis* oltre cinque anni dopo la sua entrata in vigore, al fine di condizionare i giudizi in corso, dei quali è parte un'amministrazione pubblica, così incidendo sulla stessa possibilità per il giudice amministrativo di annullare gli atti impugnati.

La norma interpretativa, in particolare, sarebbe intervenuta dopo la pubblicazione delle sentenze di primo grado che avevano escluso la legificazione delle norme regolamentari e poco prima dell'udienza di discussione innanzi al giudice *a quo*, il quale, parimenti, si sarebbe già espresso nello stesso senso con le sentenze del 2022.

11.1.- ALPI ha eccepito l'inammissibilità della questione, per l'erroneità «delle ricostruzioni e qualificazioni dei presupposti fattuali».

Contrariamente a quanto assunto dal Consiglio di Stato, il giudice di primo grado non avrebbe escluso la legificazione: essa, per contro, sarebbe stata riconosciuta, ma limitatamente all'anno 2019. Neanche le più volte citate precedenti sentenze del Consiglio di Stato del 2022 avrebbero escluso la legificazione, essendosi limitate ad affermare che non avesse efficacia retroattiva.

L'eccezione non è fondata.

È vero che il rimettente parte da tali assunti erronei, ma anche in questo caso si tratta di argomenti che non attengono all'ammissibilità ma al merito della questione, inerendo alla sussistenza o meno di un contrasto giurisprudenziale e quindi a uno degli indici dell'interferenza dell'intervento interpretativo con l'attività giurisdizionale.

11.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* non è fondata.

Come dedotto dal rimettente e da tutte le parti del giudizio costituzionale (e come è pacifico nella giurisprudenza amministrativa ricordata al punto 6), l'art. 4-*bis* non ha natura retroattiva e quindi non ha condizionato i giudizi pendenti alla sua entrata in vigore, relativi alle precedenti graduatorie per gli anni 2016 e 2017, che, infatti, sono stati definiti alla luce del quadro regolamentare dettato dal d.P.R. n. 146 del 2017.

11.3.- Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*bis*.

11.3.1.- Si è già chiarito (al punto 7.4) che, secondo la giurisprudenza costituzionale, al legislatore è consentito adottare norme di interpretazione autentica, trattandosi di «un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico» (sentenza n. 118 del 1957).

È vero che, trattandosi di disposizioni destinate ad operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate, anche esse devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura.

Tali limiti attengono «alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi "il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 73 del 2017).

Ciò non toglie, tuttavia, che «l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità» (ancora, sentenza n. 73 del 2017).

A tale stregua, «[s]e, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza» sia della eventuale configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora, sentenza n. 73 del 2017; negli stessi termini, tra le altre, sentenze n. 108 del 2019, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008).

Parimenti, ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale - fermo il necessario rispetto del giudicato (sentenze n. 209 del 2010, n. 525 e n. 374 del 2000, n. 15 del 1995) - deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentenze n. 4 del 2024, n. 104 del 2022, n. 150 e n. 127 del 2015, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008), di intervenire «per correggere una imperfezione del dato normativo» (sentenza n. 184 del 2024) o «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (sentenze n. 308 e n. 103 del 2013, n. 78 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009), specialmente ove l'interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre.

Ciò sempre che l'intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (sentenza n. 4 del 2024), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un'amministrazione pubblica (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 174 del 2019).

11.3.2.- Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, questa Corte ha poi più volte sottolineato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU e la «costruzione di una "solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU", che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali» (sentenze n. 77 e n. 4 del 2024, e n. 145 del 2022), al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca.

La ricordata giurisprudenza costituzionale è infatti in linea con quella della Corte EDU, la quale ha ripetutamente riconosciuto che, «benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6

precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

Quanto ai motivi di interesse generale, la Corte EDU esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso (tra le tante, Corte EDU, quinta sezione, 9 gennaio 2025, Zafferani e altri contro San Marino, paragrafo 47; grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafo 103, Corte EDU, prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

La medesima Corte ammette, invece, che, «in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente (si veda, ad esempio, Hôpital local Saint Pierre d'Oléron e altri c. Francia, n. 18096/12 e altri 20, 8 novembre 2018), per colmare un vuoto normativo (si veda, ad esempio, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale (si veda, ad esempio, il "caso Building Societies", sopra citato, in cui la Corte ha giustificato l'emanazione di una normativa con effetto retroattivo volta a limitare gli effetti di una sentenza della House of Lords che aveva evidenziato un difetto normativo, alla quale il legislatore ha cercato di porre rimedio)» (Corte EDU, grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafi 101 e seguenti).

A tali fini, nella sentenza da ultimo citata, la Corte EDU ha ribadito la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale «nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l'indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall'intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato», «le modalità e i tempi di attuazione della normativa», «la prevedibilità dell'intervento del legislatore», «la portata della normativa e i suoi effetti» (paragrafo 108).

Nel valutare il grado di consolidamento o meno dell'indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la Corte EDU ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo (paragrafi 112 e 117).

11.3.3.- Nel caso di specie, la disposizione censurata reca, come detto, una norma autenticamente interpretativa, perché impone all'interprete un senso della disposizione, ossia il senso di una legificazione a regime ad opera dell'art. 4-*bis*, che appare certamente possibile, ed anzi il più plausibile.

La disposizione interpretativa, dunque, è volta a superare un'ambiguità del dato normativo e individuare un significato più aderente alla originaria volontà del legislatore (sentenza n. 184 del 2024 e sentenze della Corte EDU ivi citate).

Essa, poi, interviene in un contesto nel quale, da un lato, la prassi amministrativa è sempre stata costante nel ritenere che la disposizione censurata avesse il senso poi chiarito dal legislatore con la norma di interpretazione autentica; e, dall'altro, non vi era un orientamento giurisprudenziale consolidato, ed anzi sussistevano marcati contrasti interpretativi nella giurisprudenza del giudice amministrativo.

Vale qui la pena di ricordare, infatti, che per la limitazione della legificazione all'anno 2019 si era espresso il TAR Lazio nelle sentenze impugnate di fronte al giudice *a quo*; nel senso contrario della legificazione a regime si era espresso il medesimo TAR Lazio nella sentenza n. 9966 del 2023, e la stessa sentenza del Consiglio di Stato n. 7880 del 2022, sia pure affrontando l'argomento in un obiter dictum, sembra oscillare tra una legificazione limitata al solo anno 2019 e una legificazione pro futuro tout court.

Il riferito dubbio interpretativo e la presenza di un quadro giurisprudenziale non definito in ordine all'avvenuta legificazione delle norme regolamentari escludono, dunque, la sussistenza di un affidamento qualificato delle parti sull'interpretazione contraria a quella prescelta dalla norma interpretativa.

Non assume poi un rilievo significativo la circostanza che parte in causa dei giudizi a quibus sia un'amministrazione pubblica, poiché quest'ultima assume una posizione "neutrale" rispetto alla controversia, non derivandole alcun vantaggio economico dall'accoglimento di una tesi piuttosto che dell'altra. I fondi stanziati per la contribuzione pubblica alle emittenti radiotelevisive e locali restano, infatti, i medesimi: muta solo il criterio di ripartizione tra i beneficiari.

Né, infine, assume un rilievo pregnante la circostanza che la disposizione interpretativa sia intervenuta a circa cinque anni di distanza dalla norma interpretata, in primo luogo, perché tale indice sintomatico del distorto uso della funzione legislativa appare secondario rispetto a quello della presenza o meno di un quadro giurisprudenziale consoli-

dato (sentenza n. 4 del 2024). In secondo luogo, perché questa Corte ha ritenuto non irragionevoli interventi legislativi interpretativi verificatisi a distanza temporale anche significativamente maggiore (ad esempio, circa dieci anni nella sentenza n. 184 del 2024).

12.- Con l'ultima questione, sollevata in via subordinata per il caso di rigetto delle precedenti, il Consiglio di Stato lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 21, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 10 e 14 CEDU, perché le disposizioni censurate, nella parte in cui conferiscono valore e forza di legge all'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, violerebbero i princìpi del pluralismo dell'informazione e della concorrenza.

Secondo il rimettente, i criteri previsti dal d.P.R. n. 146 del 2017 sarebbero idonei ad attribuire una maggiore chance di collocamento in graduatoria nelle prime cento posizioni agli operatori esercenti nelle regioni più popolate, «stante l'esistenza di una correlazione tra dato demografico regionale e dimensioni organizzative dell'emittente televisiva rilevanti ai fini selettivi».

Più in particolare, sarebbe il regolamento, nel disciplinare i requisiti di ammissione alla pubblica contribuzione, a «rapporta[re] il numero di dipendenti minimo richiesto "alla popolazione residente del territorio in cui avvengono le trasmissioni"» (si cita l'art. 4, comma 1, lettera *a)*, prevedendo differenti scaglioni a seconda che il territorio nell'ambito di ciascuna regione per cui è presentata la domanda abbia più di cinque milioni di abitanti (quattordici dipendenti, di cui almeno quattro giornalisti), tra un milione e cinquecentomila e cinque milioni di abitanti (undici dipendenti, di cui almeno tre giornalisti), ovvero fino a un milione e cinquecentomila abitanti (otto dipendenti, di cui almeno due giornalisti).

Il numero di giornalisti e dipendenti, poi, costituirebbe non solo un requisito di ammissione alla contribuzione, ma anche criterio selettivo nell'attribuzione dei punteggi per il riparto dello stanziamento annuale (art. 6, comma 1, lettere a e *b)*.

Ne conseguirebbe che le imprese operanti in regioni più popolate - per le quali è riscontrabile, di regola, un maggiore numero di giornalisti e dipendenti impiegati nell'attività d'impresa (proprio perché, per essere ammessi a contribuzione, è necessario averne un maggior numero) - hanno maggiori possibilità di conseguire un punteggio più alto e, dunque, un migliore posizionamento in graduatoria.

Il rischio di una concentrazione dei punteggi più elevati in capo ai concorrenti operanti nelle regioni più popolate sarebbe confermato anche dall'ulteriore criterio selettivo riferito ai dati di ascolto (l'assunto implicito è che le televisioni con sede in regioni più popolose hanno un bacino di utenza maggiore).

Ciò posto, la disciplina positiva che prevede uno scalino preferenziale a vantaggio dei primi cento classificati, cui viene destinata la quasi totalità della contribuzione, senza prevedere accorgimenti volti ad impedire la concentrazione delle risorse pubbliche negli ambiti territoriali più popolati a discapito degli altri, violerebbe il principio del pluralismo dell'informazione.

Ferma la ragionevolezza della scelta di una graduatoria unica nazionale in ragione della «semplificazione procedimentale» ad essa connessa, il legislatore, per rispettare il principio del pluralismo informativo, avrebbe dovuto adottare accorgimenti idonei ad evitare una squilibrata distribuzione delle risorse in ambito locale, con il rischio che alcune aree territoriali siano sottorappresentate o perfino escluse dalla contribuzione pubblica. Si tratterebbe, cioè, di assicurare che in ogni ambito regionale vi sia un adeguato finanziamento pubblico in favore di un numero congruo di operatori.

12.1.- ALPI ha eccepito l'inammissibilità della questione, in primo luogo perché basata su una motivazione «falsata e inadeguata» e, in particolare, sull'errato «presupposto normativo» della «tesi» della ridotta presenza di voci diverse nei mercati locali.

L'eccezione non è fondata.

Ancora una volta, la verifica della correttezza dell'assunto da cui muove il rimettente, ossia il rischio che le disposizioni censurate diano luogo ad una presenza ridotta di operatori dell'informazione nei mercati locali, attiene al merito della questione.

12.2.- ALPI ha poi eccepito l'inammissibilità per assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata nella configurazione della disciplina dei contributi.

L'eccezione non è fondata, dal momento che il rimettente ha chiesto a questa Corte non una pronuncia additiva, per la quale si pone il tema delle rime obbligate o anche solo adeguate, ma caducatoria.

12.3.- Nel merito, la questione non è fondata con riferimento alla dedotta violazione del principio del pluralismo informativo.

12.3.1.- Come diffusamente messo in luce dal rimettente, questa Corte ha ricondotto il pluralismo dell'informazione all'art. 21 Cost. e allo stesso carattere democratico della Repubblica.

Ciò in quanto «[l]'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati) esprime [...] una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico» (sentenza n. 348 del 1990).

Si è così più volte rimarcato «il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico» (sentenza n. 826 del 1988), sottolineando come esso richieda di essere realizzato con particolare intensità nei settori della stampa e - soprattutto - della radiotelevisione (sentenza n. 348 del 1990).

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge, poi, la distinzione tra pluralismo interno ed esterno.

Il primo indica l'«apertura» del singolo mezzo d'informazione - sia esso pubblico o privato - «alle varie voci presenti nella società», il secondo, invece, l'esistenza nel mercato dell'informazione di «una pluralità di voci concorrenti» (sentenza n. 420 del 1994).

Il pluralismo esterno, in particolare, nel settore radiotelevisivo, richiede la «possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata - perché il pluralismo esterno sia effettivo e non meramente fittizio - che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia» (sentenza n. 826 del 1988).

Del pluralismo dell'informazione nello specifico ambito locale questa Corte si è occupata nelle sentenze n. 226 del 1974 e n. 202 del 1976 (richiamate dalla sentenza n. 148 del 1981).

Con la citata sentenza n. 202 del 1976, si è aperto, per la prima volta, il mercato dell'informazione locale alle emittenti televisive private, essendosi ritenuto non giustificato, in tale settore, l'allora vigente monopolio pubblico della RAI. Ciò perché «esiste [...] per le trasmissioni su scala locale via etere una disponibilità sufficiente a consentire la libertà di iniziativa privata senza pericolo di monopoli od oligopoli privati, dato anche il costo non rilevante degli impianti», e quindi «viene meno l'unico motivo che [...] possa giustificare quella grave compressione del fondamentale principio di libertà, sancito dalla norma a riferimento, che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta».

Da ultimo, nella sentenza n. 826 del 1988, citata dal rimettente, questa Corte, occupandosi dello specifico «fenomeno delle interconnessioni fra stazioni locali emittenti, effettuate in modo tale da estendere la diffusione a tutto il territorio nazionale», ha affermato che «lo sviluppo di un sistema informativo in grado di dar viva voce alle specifiche realtà locali rientra nell'imprescindibile compito di dare espressione a quelle istituzioni che rappresentano il tessuto connettivo del Paese: il che richiede, come ineluttabile conseguenza, che sia assicurata l'effettiva autonomia di tali emittenti, anche attraverso un'adeguata disponibilità di frequenze e di risorse pubblicitarie».

12.3.2.- La tutela del pluralismo esterno, dunque, sicuramente richiede, come la Corte ha avuto modo di affermare in passato, la creazione di condizioni di libero accesso al mercato, oltre che una regolamentazione atta ad evitare il fenomeno delle concentrazioni (sentenze n. 226 del 1974 e n. 202 del 1976, con riferimento al mercato locale, e sentenze n. 155 del 2002 e n. 112 del 1993, con riferimento al mercato nazionale).

Tali condizioni sussistono oggi, in relazione al mercato locale che qui viene in rilievo.

L'attuale sistema dell'informazione locale è caratterizzato, infatti, a differenza del passato, non da penuria di emittenti televisive, ma, al contrario, da una loro abbondanza, dovuta non solo alla non particolare onerosità degli investimenti per la loro attivazione (sentenze n. 226 del 1974, n. 202 del 1976 e n. 826 del 1998), ma anche e soprattutto alla moltitudine dei canali garantita dalla tecnologia digitale.

Tale abbondanza riguarda tutte le regioni italiane, anche quelle meno popolose.

Secondo quanto riportato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nella Indagine conoscitiva sull'informazione locale, redatta nel novembre del 2018, guardando proprio a quest'ultime, in Umbria erano attive ventotto TV locali (di cui sei aventi sede nella Regione), in Basilicata trentaquattro (di cui cinque aventi sede nella Regione), in Molise venticinque (di cui sei aventi sede nella Regione) e in Valle d'Aosta quindici (di cui una avente sede nella Regione).

Non va dimenticato, poi, che il pluralismo informativo è presidiato anche dalla presenza della RAI Radiotelevisione italiana spa, titolare del servizio pubblico e tenuta, in quanto tale, a garantire non solo la pluralità dell'informazione e il libero accesso alle diverse voci ed opinioni presenti nelle realtà locali (cosiddetto pluralismo interno), ma anche la completezza e l'imparzialità dell'informazione e la valorizzazione delle identità locali e delle minoranze linguistiche, secondo quanto previsto dagli artt. 6, 59 e 60 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato». Né va dimenticato che «il servizio pubblico radiotelevisivo, attraverso il TGR, risulta la più importante fonte di informazione locale in ben 14 regioni italiane» (così, la menzionata Indagine conoscitiva).

12.3.3.- Più in generale, l'"ecosistema" dell'informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall'eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività.

Soprattutto, per l'intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale, come analiticamente illustrato nel diciannovesimo Rapporto sulla comunicazione («Il vero e il falso») del Centro studi investimenti sociali (CENSIS), dell'11 marzo 2024.

È noto che la rete, in primo luogo, ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle. In secondo luogo, ha favorito la moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell'era analogica erano legati alla creazione di un'emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale. In terzo luogo, ha accresciuto la diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i social media (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei like). Infine, non va sottovalutato che la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell'opinione pubblica.

12.3.4.- Le trasformazioni sinteticamente richiamate plasmano l'attuale significato del pluralismo dell'informazione, a qualsiasi livello, e, conseguentemente, la declinazione delle concrete modalità della sua tutela, che sono sempre state, nella giurisprudenza di questa Corte, raccordate allo specifico contesto in cui l'informazione si situava.

La ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell'establishment, cui ha accesso l'utente, grazie a internet, si accompagna a una crisi di qualità dell'informazione. È noto, infatti, che, soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate.

In definitiva, l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima.

Tale esigenza appare tanto più pregnante ove si consideri che il pluralismo dell'informazione - tutelato dall'art. 21 Cost., dall'art. 11 CDFUE e dall'art. 10 CEDU - va riguardato non solo nella prospettiva del diritto di informare, ma anche in quella del diritto di ricevere l'informazione, ossia nella prospettiva dei cittadini che devono essere posti nella condizione di accedere a diversi punti di vista, per formarsi un'opinione con cui potere, tra l'altro, esercitare consapevolmente i diritti di partecipazione politica.

Affinché sia tutelato questo diritto, in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico, occorre tutelare e promuovere la qualità della comunicazione.

Quest'ultima, anche e soprattutto nei media tradizionali, di cui in questa sede si discute, può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi.

12.3.5.- Il contestato meccanismo dello scalino preferenziale si iscrive in (e partecipa *di)* una complessiva logica, sottesa all'intero corpo regolamentare divenuto fonte primaria in forza delle disposizioni censurate, che non irragionevolmente è volta a tutelare il nuovo volto del pluralismo dell'informazione.

Il sistema che il legislatore ha fatto proprio, incorporandolo nell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, infatti: *a)* nell'individuare quali requisiti di ammissione l'assunzione di un determinato numero di giornalisti e dipendenti, l'adesione a codici di autoregolamentazione e l'edizione di un determinato numero di telegiornali, seleziona tra le molteplici emittenti presenti sul mercato quelle che si impegnano nella qualità dell'informazione e nell'occupazione del settore; *b)* tiene conto, ai fini dell'ammissione, dell'esigenza di agevolare le emittenti operanti nelle regioni meno popolose, prevedendo un criterio proporzionale, per scaglioni, alla popolazione regionale; *c)* nel fare leva, ai fini dell'attribuzione del punteggio, principalmente sul dato dei giornalisti e dei dipendenti impiegati, individua un criterio che è volto a premiare le imprese che utilizzano professionalità al servizio della qualità e sono in grado di garantire occupazione; *d)* sempre ai fini del punteggio, nel dare risalto, in via secondaria, ai dati Auditel, è volto a premiare quelle imprese che sono più performanti ed economicamente stabili, e quindi hanno maggiore capacità di permanere

sul mercato dell'informazione; *e)* ancora ai medesimi fini, nel prendere in considerazione, in misura minoritaria, le spese sostenute per costi innovativi, individua un criterio che è destinato a premiare il miglioramento del servizio reso e quindi, ancora una volta, la qualità dell'informazione; *f)* nel prevedere lo scalino preferenziale, punta a concentrare le risorse pubbliche in capo ai soggetti che rispondono ai sopra cennati requisiti, così evitando il fenomeno della contribuzione "a pioggia" agganciato alla mera occupazione degli spazi frequenziali, in passato censurato dalla più volte citata deliberazione della Corte dei conti n. 13 del 2015.

Tale sistema - del quale lo scalino preferenziale è una componente non irragionevole - mira, dunque, a superare la logica del mero sostentamento economico delle numerose emittenti televisive locali e punta, piuttosto, al miglioramento della qualità dell'informazione e all'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative, oltre che al sostegno dell'occupazione delle imprese economicamente stabili e capaci di affrontare il mercato, in piena coerenza con gli obiettivi individuati dallo stesso legislatore al momento dell'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 e art. 1, comma 1, della legge n. 198 del 2016).

12.3.6.- La scelta del legislatore appare peraltro compatibile con la giurisprudenza costituzionale che, nell'ambito della tutela del pluralismo informativo, si è occupata di aspetti limitrofi a quello oggetto dell'odierno scrutinio.

Nella sentenza n. 206 del 2019 questa Corte, occupandosi del pluralismo informativo in relazione ai contributi all'editoria, ha, in primo luogo, ricordato come il principio in questione sia stato affermato nel settore televisivo in un contesto di ristrettezza delle frequenze disponibili, al fine di consentire l'accesso alle medesime anche a soggetti privati.

In secondo luogo, la citata sentenza ha affermato che «[i]l rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta [...] che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria».

Si è infine aggiunto che, nel quadro attuale, «i presìdi offerti dall'ordinamento a tutela del pluralismo informativo e del mercato risultano idonei ad assicurare tale valore, cosicché la garanzia del pur fondamentale diritto in questione non impone l'intervento finanziario dello Stato».

Conclusioni diverse non possono essere tratte dalle sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005 - peraltro maturate in un assetto certamente diverso del sistema dell'informazione (era il momento iniziale del passaggio dall'analogico al digitale e internet era solo agli inizi della sua diffusione) - perché in tali occasioni questa Corte si è limitata ad affermare la riconducibilità all'interesse dello Stato all'attuazione del pluralismo informativo della contribuzione in favore degli utenti che avessero acquistato o noleggiato apparecchi idonei alla ricezione «dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre» (sentenza n. 151 del 2005), e dell'istituzione di un fondo volto a «finanzia[re] interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di decoder in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre"» (sentenza n. 168 del 2008).

Dalle pronunzie citate, infatti, può trarsi la conclusione che il legislatore ha la facoltà di stanziare fondi in favore degli utenti per l'acquisto di strumenti tecnici destinati a favorire il pluralismo informativo, ma non che abbia l'obbligo di adottare misure di sostegno in favore delle emittenti televisive sganciate da criteri volti a favorire la qualità dell'informazione.

12.4.- Non fondata è anche la questione con riferimento alla dedotta violazione del principio della concorrenza.

12.4.1.- Il Consiglio di Stato, prendendo spunto da una segnalazione dell'AGCM, lamenta «l'idoneità della disciplina in contestazione a beneficiare un numero in ipotesi estremamente ristretto di operatori (in ipotesi, anche uno soltanto) esercenti [n]el medesimo ambito territoriale, a fronte di livelli di efficienza analoghi». In particolare, sarebbe ben possibile che, «a cavallo della centesima posizione, si collochino plurimi operatori esercenti nel medesimo ambito territoriale, di cui uno soltanto (o, comunque, un numero estremamente ridotto) entro la centesima posizione, in tale modo ammesso a concorrere a valere sul 95% dello stanziamento annuale».

12.4.2.- Il meccanismo dello scalino preferenziale, di per sé, non incide irragionevolmente sul principio della concorrenza.

Infatti, il principio concorrenziale non può essere inteso semplicisticamente come necessaria apertura del mercato al maggior numero possibile di operatori, e tra le finalità della tutela della concorrenza vi sono anche l'efficienza economica (sentenza n. 105 del 2016), la promozione dell'innovazione e il benessere del consumatore (sentenza n. 36 del 2024).

Sotto altra angolazione, può poi osservarsi che, ove il legislatore avesse deciso di attribuire le risorse esclusivamente ai primi cento graduati, il primo dei non ammessi al beneficio avrebbe potuto rivendicare un livello di efficienza analogo all'ultimo degli ammessi, ma ciò non avrebbe dato luogo ad una irragionevole compressione del principio di concorrenza, perché risponde ad una logica implicita in qualsiasi procedura concorsuale.

Se in qualsiasi graduatoria vi può essere uno scarto minimale di punteggio e quindi di «efficienza analoga», tra l'ultimo dei soggetti ammessi a contribuzione e quelli collocatisi in posizione immediatamente successiva e non ammessi, a maggior ragione deve considerarsi non manifestamente irragionevole che la contribuzione sia concentrata in misura maggioritaria in favore di un numero predeterminato e sufficientemente ampio di soggetti graduati e ripartita in misura anche significativamente ridotta tra gli altri soggetti ammessi.

Nel caso in esame, infine, non necessariamente le emittenti collocatesi dopo la centesima posizione e a ridosso della medesima sono destinate a beneficiare di un contributo sensibilmente inferiore a quelle che si collocano alla centesima posizione o immediatamente prima, rilevando nella concreta determinazione dello scarto ulteriori fattori, quali la differenza di punteggio e il numero delle emittenti effettivamente ammesse a contribuzione oltre la centesima posizione.

Quanto a quest'ultimo specifico aspetto, va osservato che sul novantacinque per cento dei contributi concorrono cento emittenti, mentre sulla restante parte potrebbe concorrere (e negli anni dal 2017 in poi hanno concorso) un numero anche molto minore: in tale caso la differenza nell'ammontare dei contributi spettanti ai soggetti che si collocano attorno alla centesima posizione potrebbe essere ridotta, se non, in ipotesi, finanche annullata.

È per questo motivo che l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 146 del 2017, incorporato nell'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2018, come convertito, prevede che, per le emittenti collocate oltre la centesima posizione, «si procede al riparto delle somme secondo il punteggio individuale conseguito per ciascuna delle tre aree indicate nella tabella 1, fermo restando che l'emittente collocatasi al centunesimo posto non può ottenere un contributo complessivo di importo più elevato di quella che si colloca al centesimo».

12.5.- Per le ragioni esposte, tutte le questioni sollevate devono ritenersi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis *del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, e dell'art. 13, comma 1-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 41, 77, 103, 111, commi primo e secondo, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 10 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250044

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **16**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 aprile 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Livelli essenziali di assistenza (LEA) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria – Autorizzazione delle Aziende sanitarie locali (ASL) a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003, come convertito – Disposizione applicabile anche ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025.

– Legge della Regione Sardegna 31 gennaio 2025, n. 2 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1.

Ricorso *ex* art. 127 Cost. per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - nei confronti della Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge n. 2 della Regione Sardegna del 31 gennaio 2025 pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale n. 7 del 3 febbraio 2025 recante: «Modifiche all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria».

Legge n. 2 della Regione Sardegna del 31 gennaio 2025 pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale n. 7 del 3 febbraio 2025 recante: «Modifiche all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria» presenta profili di illegittimità costituzionale; come da delibera del Consiglio dei ministri in data 28 marzo 2025 viene pertanto proposto il presente ricorso ex art. 127 Cost. per i seguenti motivi.

MOTIVI

L'art. 1, comma 1 della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2025 presenta profili di illegittimità costituzionale laddove modifica il comma 2-*ter*, secondo periodo, dell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (recante «Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria»), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024 - sul quale è attualmente pendente un giudizio di legittimità costituzionale dinanzi a codesta Corte costituzionale (n. ricorso 39/2024, udienza 21 maggio 2025).

In particolare, il citato art. 1, comma 2-*ter*, secondo periodo, della legge regionale n. 5/23 prevede la possibilità di richiamare in servizio i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, senza escludere i medici di medicina generale per i quali, invece, l'art. 21, comma 1, lettera *j)* dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) dei medici di medicina generale (MMG) preclude espressamente il rientro in servizio se pensionati.

La norma in esame recata dalla legge 2/25 - sostituendo le parole «sino al 31 dicembre 2024» con le seguenti «sino all'espletamento delle nuove procedure di assegnazione delle sedi di assistenza primaria e continuità assistenziale e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025», proroga gli effetti della disposizione senza incidere sul contenuto della fattispecie e presenta, quindi, i medesimi profili di illegittimità costituzionale contestati avverso l'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 12/2024.

Anche la norma in esame, dunque, eccede dalle competenze statutarie della Regione Sardegna di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, nonché con l'art. 21, comma 1, lettera *j)*, dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) dei medici di medicina generale (MMG) del 4 aprile 2024, quali norme interposte, viola la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *I)* della Costituzione, per le ragioni di seguito specificate.

Come sopra accennato, si rappresenta preliminarmente che già sull'art. 1, comma 1 della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024, laddove introduce il comma 2-*ter*, secondo periodo, aggiungendolo all'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5, è attualmente pendente il citato giudizio di legittimità costituzionale dinanzi a codesta Corte costituzionale.

Detta norma è stata impugnata in quanto, eccedendo dalle competenze statutarie della Regione Sardegna di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento nonché con l'art. 21, comma 1, lettera *j)*, dell'accordo collettivo nazionale (ACN) dei medici di medicina generale del 4 aprile 2024, quali norme interposte, si pone in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *I)* della Costituzione, per le ragioni di seguito sinteticamente riprodotte.

Nello specifico, l'art. 1, comma 2-*ter*, primo periodo, della legge 5 del 2023, come introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 12/2024 prevede che le Aziende sanitarie locali possano fornire i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale.

Il secondo periodo del medesimo comma, già oggetto di impugnativa, in particolare, prevede la possibilità di richiamare in servizio i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, senza escludere i medici di medicina generale per i quali, invece, l'art. 21, comma 1, lettera *J)* dell'ACN dei medici di medicina generale preclude espressamente il rientro in servizio se pensionati.

La disposizione regionale, quindi, realizza un'ingerenza nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e, dunque, una violazione dell'art. 117, secondo comma lettera *I)* della Costituzione.

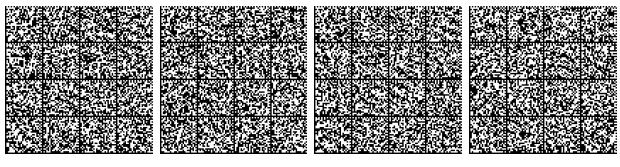
L'art. 1 della legge ora in esame non introduce misure correttive che consentano di prospettare la cessazione della materia del contendere per *ius superveniens*, ma, anzi, proroga - sino alle nuove procedure di assegnazione delle sedi primarie e comunque entro e non oltre il 30 giugno 2025 - l'autorizzazione concessa dalle ASL all'utilizzo del ricettario di cui all'art. 50 del decreto-legge n. 269 del 2003 a tutti i medici impegnati nei processi aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, nonché ai medici in quiescenza che abbiano aderito anche con contratti libero professionali.

In altri termini, la modifica introdotta dal legislatore regionale con la legge attualmente in esame si limita a intervenire, prorogandolo, sull'ambito temporale di applicazione della fattispecie, che rimane, tuttavia, immutata nel contenuto sostanziale.

A legislazione vigente, quindi, continua ad essere consentito al medico di medicina generale già in quiescenza di aderire al progetto assistenziale attivato dalla ASL, di disporre del ricettario di cui all'art. 50 citato e di riprendere, di fatto, funzioni analoghe - per natura e per strumenti impiegati- a quelle che aveva prima del pensionamento, in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera *J)* dell'ACN dei MMG che pone il divieto nei seguenti termini: «Ai sensi del punto 6, comma 3, dell'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e dell'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste dal presente Accordo il medico che: [...].

j) fruisca di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente. Tale incompatibilità non opera nei confronti dei medici che beneficiano delle sole prestazioni delle 'quote A e B» del fondo di previdenza generale dell'ENPAM o che fruiscano dell'Anticipo della prestazione previdenziale (APP), di cui all'Allegato 5 del presente Accordo».

Né i medici di medicina generale (MMG) ormai in pensione possono essere annoverati tra le categorie di medici in quiescenza che, ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 5, del decreto-legge n. 18 del 2020, possono essere richiamati in servizio per far fronte alle esigenze del Servizio sanitario nazionale e ai quali l'art. 1, comma 2 ter, 5 primo periodo, della legge n. 5 del 2023 prevede che possa essere fornito il ricettario di cui al citato art. 50 del decreto-legge 269/2003. Ed infatti, l'art. 2-*bis*, comma 5, del decreto legge n. 18/2020 consente di richiamare in servizio dalla quiescenza solo il personale dipendente del Servizio sanitario nazionale, riferendosi testualmente ai «dirigenti medici, veterinari e sanitari [...]».



Diversamente, il medico di medicina generale, anche ante pensionamento, ha con il Servizio sanitario nazionale un rapporto non di dipendenza ma di natura libero professionale.

In questi termini si è espressa la Corte di cassazione che ha, con orientamento consolidato, affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2025, n. 20344; Sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142).

In definitiva, se per coloro che erano dipendenti del Servizio sanitario nazionale la possibilità di rientrare dalla quiescenza con incarichi di lavoro autonomo è espressamente contemplata dalla normativa statale (art. 2-*bis*, comma 5, DL n. 18 del 2020), detta possibilità è, invece, preclusa per i medici di medicina generale dall'ACN del 2024 proprio in ragione dell'autonomia professionale che caratterizza il rapporto di lavoro del MMG in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

Del resto, quando il legislatore ha inteso riferirsi alla generalità dei medici lo ha fatto con formule ampie ed omnicomprensive: a titolo esemplificativo, si segnala che se, da un lato, nell'ambito della disciplina derogatoria e speciale dettata dall'art. 2-*bis*, comma 5, del DL n. 18 del 2020 ha testualmente richiamato «dirigenti medici, veterinari e sanitari (...)», diversamente nell'ambito della disciplina posta dall'art. 50 decreto legislativo n. 269/2003 - che pure viene in rilievo nel caso in esame - ha genericamente riconosciuto che i ricettari possono essere consegnati dalla Regione «a tutti i medici del Servizio sanitario nazionale abilitati dalla Regione ad effettuare prescrizioni.».

La disposizione regionale, in definitiva, ha invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del MMG, materia riservata al legislatore statale e da quest'ultimo demandata alla contrattazione collettiva.

Il legislatore statale, infatti, ha demandato la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, alla negoziazione collettiva, con un procedimento che si rifà ai modelli previsti per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 («Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato.

La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, già con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in termini di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.

Il comma 1 dell'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992 ha poi ribadito e precisato che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale.

Infine, l'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 («Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica»), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato la struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, che viene garantito, su tutto il territorio nazionale, da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali. Detti accordi sono conclusi secondo un procedimento di contrattazione collettiva definito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Così perimetrato il contesto normativo di riferimento, quindi, non può mettersi in dubbio che la disciplina di riferimento nel caso di specie sia rappresentata dalle disposizioni dell'ACN.

A tal proposito, già con la sentenza n. 186 del 2016 codesta Corte costituzionale ha affermato che la contrattazione collettiva nazionale del settore, che si esprime nell'accordo collettivo, fondata sulle previsioni delle norme statali precedentemente illustrate, «è certamente parte dell'ordinamento civile», in quanto «si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantire la necessaria uniformità».

È proprio l'esigenza di una uniforme disciplina dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale che richiede l'armonica integrazione della normativa statale con la contrattazione collettiva nazionale, evidenziando i limiti della stessa, anche alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117 della Costituzione.

La disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale, riconducibile a tale materia, necessita di una uniforme regolamentazione su tutto il territorio nazionale, al fine di garantire la conformità del rapporto di lavoro alle prescrizioni della legislazione statale ed a quanto previsto dagli accordi collettivi di settore.

Infine, per quanto sopra esposto si ritiene che l'intervento in esame non possa essere qualificato quale misura organizzativa del SSR «attuata mediante il ricorso a contratti libero professionali, adottata nel rispetto delle norme statali applicabili» configurandosi, piuttosto, come un intervento in deroga alle disposizioni dell'ACN che si pone come imprescindibile fonte di disciplina nel caso in esame.

Giova, da ultimo, sottolineare che non è possibile superare i dedotti profili di incostituzionalità ricorrendo ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 della legge *de qua*, in quanto essi derivano non dall'assenza di un richiamo testuale dell'art. 21, comma 1 lettera *J)* dell'ACN, quanto piuttosto dal contrasto che sussiste tra detta norma e quanto previsto dall'art. 1 della legge regionale in esame, che, prorogando l'efficacia della disposizione, continua a violare i divieti posti dalla contrattazione collettiva di settore.

Al riguardo, si segnala che, anche se la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che una disposizione non può essere dichiarata incostituzionale quando le si possa attribuire «almeno un significato» *secundum constitutionem*, la censura di incostituzionalità non può essere evitata accedendo ad una interpretazione che attribuisce alla norma un significato «anti letterale» (Corte cost., 27 luglio 1992, n. 368).

Tanto premesso, la violazione della norma interposta di cui al citato art. 21, concreta una violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117 cost., lettera *I)* in materia di ordinamento civile.

In conclusione, l'art. 1 comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2025 laddove modifica il comma 2-*ter*, secondo periodo, dell'art. 1 della legge regionale 5 maggio 2023, n. 5, introdotto dall'art. 1, comma 1 della legge della Regione Sardegna n. 12 del 2024, eccedendo dalle competenze statutarie della Regione Sardegna (artt. 3,4 e 5 legge costituzionale n. 3 del 1948) e ponendosi in contrasto con le norme interposte costituite dalla ricordata normativa statale di riferimento e dal citato art. 21 dell'ACN, viola la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *I)* Cost., per invasione del perimetro riservato alla contrattazione collettiva.

Per tali motivi, dunque, la predetta disposizione viene con il presente ricorso impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da attestazione della delibera del Consiglio dei ministri in data 28 marzo 2025 che si deposita, unitamente alla proposta di impugnativa.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi sopra esposti, dell'art. 1 della legge n. 2 della Regione Sardegna del 31 gennaio 2025 pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale n. 7 del 3 febbraio 2025 recante: «Modifiche all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria».

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Sardegna in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Sardegna.

Con riserva di illustrare ulteriormente e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 1° aprile 2025

Il vice avvocato generale: DE GIOVANNI

25C00087

N. **61**

Ordinanza del 25 febbraio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da S. M. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Previdenza – Impiego pubblico – Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età – Prevista corresponsione decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Riconoscimento del trattamento secondo un meccanismo di rateizzazione, differentemente articolato in base all'ammontare complessivo della prestazione.

– Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140 e successive modifiche e integrazioni, art. 3, comma 2; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche e integrazioni, art. 12, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE QUINTA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10270 del 2024, proposto da S. M., rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Frisani, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro INPS - Istituto nazionale previdenza sociale, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Flavia Incletolli, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Per l'accertamento — previa dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, rimettendo gli atti del giudizio alla Corte costituzionale sulla prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modifiche e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modifiche, con riferimento all'art. 36 della Costituzione e all'art. 1, protocollo 1, CEDU — del diritto del ricorrente in quanto cessato dal servizio per raggiunti limiti di età in data 30 settembre 2023 a percepire l'intero importo del TFS ancora da corrispondere da parte dell'Istituto previdenziale senza dilazioni e senza rateizzazione e la condanna del resistente a corrispondere senza dilazione l'intero importo ancora dovuto, oltre interessi e rivalutazione dal dì del dovuto sino al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto previdenziale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2025 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Il ricorrente, *ex* dipendente del Ministero dell'interno - Questura di Roma, collocato in quiescenza a decorrere dal 30 settembre 2023, ha chiesto che venga accertato il suo diritto a percepire il trattamento di fine servizio (d'ora in poi TFS per brevità) senza dilazioni e senza rateizzazioni e ha chiesto la condanna dell'Istituto previdenziale a corrispondere senza dilazione l'intero importo ancora dovuto oltre interessi e rivalutazione.

In particolare, il ricorrente ha dedotto in fatto che il TFS a lui spettante dovrebbe essere determinato nella misura di euro 99.675,05 — come da prospetto di simulazione estratto dal sito MyINPS — e che detta somma, essendo superiore ad euro 50.000,00, ai sensi dell'art. 1, comma 484, della legge n. 147/2013, dovrebbe essere corrisposta allo stesso in

due rate, la prima al 1° gennaio 2025 (ovvero nel terzo mese successivo all'acquisito del diritto avvenuto a seguito del decorso del termine di dodici mesi dalla cessazione dal servizio in data 1° ottobre 2024) e la seconda al 1° gennaio 2026.

Con memoria depositata nei termini dell'art. 73, c.p.a. viene precisato che «solo in data 22 ottobre 2024, quindi dopo la presentazione del ricorso, l'INPS ha disposto con bonifico il pagamento in favore del sig. M. di una singola e parziale *tranche* della prestazione (euro 43.649,30, somma peraltro inferiore ai 50.000,00 euro previsti dalla legge)».

Il ricorrente, nel motivare in ordine alla propria pretesa di vedersi riconosciuto il trattamento di fine servizio, ha rilevato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno disposto la rateizzazione chiedendo la sospensione del presente giudizio e la rimessione degli atti innanzi alla Corte costituzionale.

L'Istituto previdenziale si è costituito in giudizio con apposita memoria ed ha eccepito il difetto di legittimazione e la carenza di interesse del ricorrente, nonché l'inammissibilità della domanda in quanto, così come formulata, si risolve nella richiesta di annullamento di un provvedimento di rango formalmente legislativo, che esula dalle attribuzioni del giudice amministrativo; ha, poi, dedotto l'infondatezza della domanda perché le modalità di pagamento adottate sarebbero pienamente conformi al dettato normativo.

Alla pubblica udienza del 10 gennaio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

In via preliminare occorre esaminare l'eccezione spiegata dall'Istituto previdenziale in ordine alla carenza di legittimazione e dell'interesse a ricorrere dell'istante, che risulta destituita di fondamento.

In particolare, la parte resistente lamenta la mancata impugnazione di un provvedimento da parte del ricorrente, posto che lo stesso si sarebbe limitato a chiedere «l'accertamento del proprio diritto a percepire senza rateizzazione l'indennità di buona uscita, in vista della futura liquidazione e del futuro pagamento in forma rateale» (pag. 2 della memoria di costituzione), mentre «il provvedimento che si assume lesivo non [sarebbe] ancora intervenuto, non essendo ancora scaduti i termini per la liquidazione della buona uscita…» e, allo stato, il pregiudizio sarebbe «meramente futuro e ipotetico» (pag. 3 della memoria di costituzione).

Al riguardo, occorre rilevare come, nel caso di specie, l'oggetto del giudizio non si sostanzia in un'azione di annullamento del provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo, bensì in una mera azione di accertamento di un diritto soggettivo e, segnatamente, del diritto del ricorrente alla corresponsione della prestazione a lui spettante senza dilazioni e rateizzazioni.

Orbene, tralasciando i casi in cui la domanda di accertamento è contemplata dal codice del processo amministrativo (*cfr*. articoli 31 e 34, comma 3, c.p.a.), si deve ribadire che sin dai primi tempi di applicazione della disciplina processuale la giurisprudenza amministrativa — con la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 13 luglio 2022, n. 8 — ha affermato che, nel contesto dell'atipicità dei rimedi giurisdizionali, risulta ammissibile in via generale la domanda di accertamento, sussistendo un adeguato interesse.

Invero, la garanzia di tutela giurisdizionale prevista dagli articoli 24, 103 e 113 della Carta costituzionale impone anche per gli interessi legittimi, come pacificamente ritenuto nel processo civile per i diritti soggettivi, l'esperibilità dell'azione di accertamento autonomo, con particolare riguardo a tutti i casi in cui, mancando il provvedimento da impugnare, una simile azione risulti indispensabile per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente.

La mancata previsione, nel testo finale del codice, di una norma esplicita sull'azione generale di accertamento, non può essere considerata sintomatica della volontà legislativa di sancire una preclusione di dubbia costituzionalità, ma è spiegabile, anche alla luce degli elementi ricavabili dai lavori preparatori, con la considerazione che le azioni tipizzate, idonee a conseguire statuizioni dichiarative, di condanna e costitutive, consentono di norma una tutela idonea ed adeguata che non ha bisogno di pronunce meramente dichiarative in cui la funzione di accertamento non si appalesa strumentale all'adozione di altra pronuncia di cognizione ma si presenta, per così dire, allo stato puro, ossia senza sovrapposizione di altre funzioni. Ne deriva, di contro, che, ove dette azioni tipizzate non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela, l'azione di accertamento atipica, ove sorretta da un interesse ad agire concreto ed attuale *ex* art. 100, del codice di procedura civile, risulta praticabile in forza delle coordinate costituzionali ed europee.

Nel caso in esame, peraltro, si chiede la tutela di diritti soggettivi in materia di pubblico impiego non contrattualizzato, e quindi in ambito di giurisdizione esclusiva amministrativa, con l'ovvia conseguenza che l'azione di accertamento deve essere senz'altro ammessa, negli stessi limiti in cui essa sarebbe ammissibile in un processo civile, avente per oggetto situazioni soggettive similari.

Il sig. M. ha, in sostanza, correttamente dedotto la lesione della propria posizione giuridica sostanziale, indicando tutti gli elementi di diritto e di fatto posti a fondamento della domanda di accertamento rispetto alla quale risulta titolare di un interesse qualificato e differenziato legittimante l'azione.

Parimenti del tutto infondata è l'eccezione di inammissibilità per impugnazione diretta delle norme ritenute incostituzionali.

In realtà, il ricorrente ha chiesto l'accertamento del proprio diritto a ottenere il pagamento immediato e integrale del trattamento di fine servizio e, al fine di dimostrare le proprie pretese, ha dedotto l'illegittimità costituzionale delle norme che ne disciplinano la corresponsione.

Passando all'esame del merito del ricorso occorre previamente esaminare la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente.

Le disposizioni della cui compatibilità con la Costituzione si dubita stabiliscono che «1. Il trattamento pensionistico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, compresi quelli di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 2 dello stesso decreto legislativo, è corrisposto in via definitiva entro il mese successivo alla cessazione dal servizio. In ogni caso l'ente erogatore, entro la predetta data, provvede a corrispondere in via provvisoria un trattamento non inferiore al 90 per cento di quello previsto, fatte salve le disposizioni eventualmente più favorevoli. 2. Alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti di cui al comma 1, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi» (art. 3 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140).

«7. A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una-tantum* comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato:

a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro;

b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo;

c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo» (art. 12, comma 7, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Le norme in questione, per la loro chiarezza testuale, non si prestano a interpretazioni adeguatrici o costituzionalmente orientate, comportando il rigetto del ricorso con conseguente dilazione del termine del pagamento delle somme spettanti al pubblico dipendente per effetto della cessazione del rapporto di servizio, potendo quindi essere soltanto assoggettate allo scrutinio di legittimità costituzionale.

Tali elementi fondano, innanzitutto, il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della norma primaria contestata.

Parimenti, il conflitto delle norme in esame con il principio di giusta retribuzione e di tutela della sfera patrimoniale del lavoratore, radicato nell'art. 36 della Costituzione e nell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del protocollo n. 1, CEDU, si presenta, ad avviso di questo Collegio, «non manifestamente infondato», ai sensi del medesimo art. 23 della legge n. 87/1953.

È opinione di questo Tribunale che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con l'art. 36 e l'art. 117, comma primo, della Carta costituzionale in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952).

Con precedente ordinanza di rimessione (17 maggio 2022, n. 6223) questo Tribunale (Sezione terza *quater*) ha sollevato, per contrasto all'art. 36 della Costituzione, la medesima questione di legittimità costituzionale, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento proprio agli articoli 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Il dubbio di incompatibilità tra gli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, e l'art. 36 della Costituzione è stato alimentato dall'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riguardo alla sentenza n. 159 del 25 giugno 2019, che, nel ritenere non fondate le eccezioni di incostituzionalità degli articoli sopra detti con particolare riguardo ai lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ha ritenuto che «La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate "attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del *Considerato in diritto*), rischia di essere compromessa, in contrasto con i princìpi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana».

Secondo la giurisprudenza della Corte le indennità di fine rapporto «costituiscono parte del compenso dovuto per il lavoro prestato, la cui corresponsione viene differita — appunto in funzione previdenziale — onde agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 458/2005), ritenendosi, in sostanza, l'essenziale natura di retribuzione differita collegata a una concorrente funzione previdenziale (*cfr.* sentenza n. 438/2005).

L'art. 36 della Costituzione statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

La retribuzione, pertanto, da una parte, non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Carta costituzionale, avendo a riguardo non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente.

Proprio il carattere di retribuzione differita riconosciuta alle indennità di fine rapporto, comporta la necessità che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Ciò a maggior ragione se si considera che, notoriamente, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale e immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo.

È poi da ricordare che la Corte ha più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame, per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura *una tantum* (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).

La misura in questione, al contrario, pur legata a una situazione di crisi contingente non ha una durata prestabilita ma ha assunto un carattere strutturale.

Infatti, l'art. 3 del decreto-legge n. 79 del 1997 ha previsto dapprima un termine minimo di sei mesi per la liquidazione delle indennità di fine servizio; termine che l'art. 1, comma 22, lettera *a)*, del decreto-legge n. 138 del 2011 ha fissato in sei mesi per il solo caso di pensionamento di vecchiaia e ha innalzato a ventiquattro mesi per l'ipotesi di un pensionamento di anzianità.

Il termine di sei mesi, sancito per i pensionamenti di vecchiaia, è stato innalzato a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lettera *b)*, della legge n. 147 del 2013, mentre resta immutato il termine minimo di ventiquattro mesi per le indennità di fine servizio corrisposte per il caso di pensionamenti anticipati. Vige poi sempre un ulteriore termine di tre mesi per l'effettiva erogazione: solo quando sia decorso infruttuosamente tale ultimo termine, sono dovuti gli interessi.

L'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 — a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 484, lettera *a)*, della legge n. 147 del 2013 — ha previsto un meccanismo di rateizzazione, articolato secondo soglie più elevate rispetto a quelle oggi vigenti (una rata annuale per le indennità fino a 50.000,00 euro; due rate annuali oltre i 50.000,00 e fino ai 100.000,00 euro; tre rate annuali per le indennità di importo che è pari o superiore ai 100.000,00 euro).

Con la legge di stabilità per il 2014, con l'art. 1, comma 484, in sostanza, si è aggravato il sacrificio imposto con il differimento già stabilito nel 1997, ampliando a dodici mesi il termine minimo per la liquidazione delle indennità di fine servizio e prevedendo un meccanismo di rateizzazione che penalizza oltremodo i beneficiari dei trattamenti in esame, perché è più gravoso rispetto a quello stabilito dal decreto-legge n. 78 del 2010 nella sua originaria versione.

Dall'esame della sentenza n. 130 del 23 giugno 2023 adottata dalla Consulta a seguito della citata ordinanza di rimessione (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Roma - Sezione III *quater* - 17 maggio 2022, n. 6223) si evince che l'Istituto previdenziale dichiara di farsi carico del monito espresso dal giudice delle leggi nella precedente sentenza n. 159 del 2019, con la quale si è rilevato che, nei casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione, retributiva e previdenziale, delle indennità di cui si tratta rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona.

Evidenzia l'Istituto che successivamente a tale pronuncia, sono stati adottati il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 aprile 2020, n. 51 (Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'art. 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26), contenente le modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, nonché il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 agosto 2020, relativo all'approvazione dell'accordo quadro per il finanziamento dell'anticipo della liquidazione dell'indennità di fine servizio comunque determinata, secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, accordo siglato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana.

Espone, ancora, l'INPS che gli atti citati consentono ai lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) — che cessano o sono cessati dal servizio con diritto a pensione per raggiungimento dei requisiti previsti dall'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, o con diritto a pensione al raggiungimento della cosiddetta «quota 100» come previsto dall'art. 14 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito — di presentare a banche ed intermediari finanziari richiesta di finanziamento per una somma pari all'importo dell'indennità di fine servizio maturata, nella misura massima di 45.000 euro ovvero all'importo spettante qualora la predetta indennità sia di importo inferiore.

In aggiunta, lo stesso sottolinea che, con deliberazione del consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219, è stata istituita una nuova prestazione a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, avente ad oggetto l'anticipazione ordinaria delle somme spettanti ai dipendenti pubblici a titolo di trattamento di fine servizio o di trattamento di fine rapporto.

Sennonché le misure appena illustrate risultano inadeguate, in quanto — come sancito anche dal giudice delle leggi nella successiva sentenza n. 130 del 23 giugno 2023 intervenuta a seguito della citata ordinanza di rimessione — non si registra, allo stato, una riforma organica specificamente volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato.

Non può, infatti, ritenersi tale la disciplina dell'anticipazione della prestazione dettata dall'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, ai sensi del quale è possibile richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000 euro, dell'indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione *pro* solvendo del credito avente ad oggetto l'emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall'art. 4, comma 2, del decreto ministeriale 19 agosto 2020 in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) maggiorato dello 0,40 per cento.

Analoghe considerazioni, peraltro, possono essere svolte in merito all'anticipazione istituita con la deliberazione del consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219. Essa è prevista a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e consente di usufruire di un finanziamento pari all'intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all'1 per cento fisso, unitamente alle spese di amministrazione in misura pari allo 0,50 per cento dell'importo, dietro cessione *pro* solvendo della corrispondente quota non ancora esigibile del trattamento di fine servizio o di fine rapporto; a ciò si aggiunga che si registra la definitiva chiusura dell'accesso alla misura per gli iscritti al Fondo credito.

Le normative richiamate investono, infatti, solo indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio.

Esse non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere all'avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovutegli a tale titolo. Il legislatore non ha, dunque, ancora espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all'origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l'ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996).

Nello specifico, con la citata sentenza n. 130 del 23 giugno 2023 la Corte costituzionale ha scrutinato la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 36 della Costituzione, evidenziando che la legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015), i quali devono essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ordinanza n. 299 del 1999), e come il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997 convertito nella legge già citata, ad oggi non rispetti più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Si tratta di una previsione che non costituisce più un intervento urgente di riequilibrio finanziario ma di una misura avente carattere strutturale che ha dunque perso la sua originaria ragionevolezza.

La perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa cui deve ulteriormente aggiungersi il fatto che la dilazione non è controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria e dunque incide in maniera rilevante sulla consistenza economica della prestazione, stante anche il sensibile incremento della pressione inflazionistica del quadro macroeconomico attuale e posto che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, allo scadere del termine annuale e di quello ulteriore di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora.

La Corte costituzionale ha dunque concluso, pur dichiarando inammissibili le questioni sottoposte, con la considerazione che, per porre rimedio alla situazione sopra evidenziata, occorre un intervento del legislatore affinché trovi una soluzione che miri a superare il differimento della liquidazione e del pagamento delle indennità di fine servizio, in ossequio ai principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, e che si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri.

Allo stato, però, non risulta adottata alcuna organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile negli ultimi anni nell'ambito del dibattito parlamentare, registrandosi solo un'iniziativa legislativa (C. 1254 sulla riduzione dei termini per la liquidazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti delle amministrazioni) volta a sancire la riduzione del termine dilatorio per la liquidazione nei casi di cessazione dal servizio (anche a seguito di collocamento a riposo d'ufficio) per raggiungimento dei limiti di età o di servizio e la rivalutazione delle fasce di importo per l'erogazione rateale dei medesimi trattamenti.

Come riportato nella relazione illustrativa, la proposta di legge intende adempiere al monito espresso dalla Corte costituzionale che, nella già indicata sentenza n. 130 del 2023, ha rilevato come la ridefinizione delle norme relative al termine dilatorio di differimento dei trattamenti in questione (con limitato riferimento ai trattamenti spettanti nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio), nonché al riconoscimento secondo modalità rateali dei medesimi trattamenti che superino un determinato importo, deve essere operata dal legislatore, mediante scelte discrezionali di rimodulazione che tengano conto del differimento generale del termine di liquidazione; in ogni caso, per tale proposta non sembra che l'*iter* legislativo di approvazione risulti efficacemente avviato con conseguente violazione reiterata del dettato costituzionale (sentenze già citate, n. 159 del 2019 e n. 130 del 2023).

Poste tali premesse, si può ritenere che — come sostenuto dal giudice delle leggi — la previsione di un pagamento rateale comprima in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 della Carta, non essendo sorretta dal carattere contingente, ma al contrario avendo carattere strutturale.

La retribuzione, pertanto, da una parte, non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 della Carta, con riferimento non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente.

Proprio il carattere di retribuzione differita riconosciuta alle indennità di fine rapporto comporta la necessità che anche queste ultime debbano essere corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Come è noto, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale e immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo.

La Corte costituzionale ha più volte affermato il principio per il quale una misura quale quella in esame, per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura *una tantum* (sentenze n. 178 del 2015 e n. 173 del 2016).

Peraltro, non può non rilevarsi il contrasto con l'art. 117, comma primo, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 1 protocollo n. 1 alla CEDU (concernente il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito) posto che — per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Fabian c. Ungheria [GC], n. 78117/13, 5 settembre 2017; Stefanetti, n. 21838/10, 15 settembre 2014) — le pensioni e conseguentemente anche il trattamento di fine servizio maturato per effetto della vita lavorativa costituiscono un «bene» ai sensi della Convenzione.

Secondo le norme generali applicabili, il diritto matura ed entra a far parte del patrimonio del titolare al momento in cui si soddisfano i requisiti per il pensionamento (collocamento a riposo per raggiunti limiti di età o di servizio). Nel caso di specie il differimento e la rateazione del trattamento di fine servizio di cui alla normativa in oggetto è tale da pregiudicare l'essenza dei diritti pensionistici del soggetto, trattandosi di misura ormai divenuta definitiva e strutturale, che va a violare il disposto dell'art. 1, prot. n. 1, CEDU laddove il trattamento di fine servizio costituisce espressione di una legittima aspettativa della persona, già entrata a far parte del suo patrimonio per effetto del raggiungimento dei requisiti necessari.

Sul punto, non può non richiamarsi la delicata questione sorta con riferimento ai diritti finanziariamente condizionati con riferimento all'esigibilità dei diritti nei «limiti delle risorse disponibili» (*cfr.* sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275).

La Corte delle leggi ha chiarito in questa importante pronuncia che è «la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Nella sostanza, neppure in materia finanziaria esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi», in quanto

l'avvenuto inserimento del principio di pareggio di bilancio in Costituzione ne comporta l'inserimento «nella tavola complessiva dei valori costituzionali», per cui «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale».

Orbene, la previsione di un pagamento rateale del TFS non può essere arbitrariamente differito e reso incerto da previsioni legislative, le quali — seppur inserite in manovre finanziarie volte a sopperire a contingenti esigenze di riequilibrio finanziario — finiscono così con l'incidere su beni e diritti dei lavoratori pubblici che godono di tutela piena ed incondizionata, con conseguente sacrificio della sua effettività, in violazione dell'art. 36 della Costituzione, che sancisce il criterio di proporzionalità della retribuzione, e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, alla luce delle norme della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, che tutelano la sfera patrimoniale del lavoratore a garanzia della dignità della persona umana.

Il giudizio presente va quindi sospeso, con trasmissione, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, degli atti alla Corte costituzionale, affinché decida della questione di legittimità costituzionale che, con la presente ordinanza, incidentalmente si pone.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione quinta):

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente;

Sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, del decreto-legge n. 79/1997 e 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione e l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 alla CEDU;

Dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;

Rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti - Presidente;

Virginia Arata - referendario;

Ida Tascone - referendario, estensore.

Il Presidente: SPAGNOLETTI

L'estensore: TASCONE

25C00081

N. **62**

Ordinanza del 10 febbraio 2025 della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione Calabria sul ricorso proposto da D. L.P. e altri

Responsabilità amministrativa e contabile – Comuni, province e città metropolitane – Dichiarazione di dissesto – Conseguenze per gli amministratori che sono stati riconosciuti, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, al verificarsi del dissesto finanziario – Sanzioni interdittive – Divieto di ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati – Incandidabilità, per un periodo di dieci anni, per i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili per la medesima fattispecie, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo.

– Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 248, comma 5.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai seguenti magistrati:

Carlo Efisio Marrè Brunenghi - Presidente f.f.;

Sabrina Facciorusso - Giudice;

Guido Tarantelli - Giudice relatore;

ORDINANZA

Nel ricorso in opposizione *ex* art. 135 c.g.c. relativo a giudizio sanzionatorio iscritto al n. 23983 del registro di Segreteria, promosso da:

D. L. P., nato a il e ivi residente ;

A. V., nato a il e ivi residente ( );

G. R., nato a il e ivi residente ( );

P. P., nato a il e ivi residente ( ),

tutti rappresentati e difesi, come da procura alle liti in atti, dall'avv. Gaetano Callipo (CLLGTN64R11E041M) del foro di Palmi, con domicilio digitale eletto all'indirizzo di posta elettronica certificata gaetano.callipo@pec.it - ricorrenti

contro:

Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti, PEC: calabria.procura@corteconticert.it - resistente

esaminati gli atti e i documenti di causa;

nella pubblica udienza del 31 ottobre 2024, data per letta la relazione sul consenso delle parti e udito per il ricorrente l'Avv. Gaetano Callipo, e per la Procura resistente il V.P.G. dott. Giovanni Di Pietro, i quali concludevano come da verbale di udienza.

FATTO

1. Con ricorso del 28 maggio 2024, la Procura regionale ha chiesto l'emissione di un decreto per l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 248, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito TUEL) - e, dunque, ferma restando l'applicazione delle misure interdittive afferenti allo *status*, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria pari a dieci volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione - nei confronti dei signori L. P. D. (per euro), D. F. (per euro), V. A. (per euro), R. G. (per euro), P. P. (per euro) e S. M. (per euro), nella qualità di componenti della Giunta comunale di , i quali, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, non avrebbero posto in essere in modo effettivo le misure e gli interventi necessari per realizzare il risanamento dell'ente e, come accertato dalla sezione di Controllo nella deliberazione n. 24 del 6 marzo 2019, avrebbero aggravato la situazione economico finanziaria dell'ente, perché responsabili di avere contribuito, con le proprie condotte gravemente colpose, al verificarsi del dissesto finanziario dell'ente locale, poi deliberato dal consiglio comunale.

La domanda della Procura regionale seguiva la citata deliberazione n. 24/2019 della Sezione di controllo per la Regione Calabria nella quale non veniva approvato il piano di riequilibrio finanziario predisposto dall'ente locale sussistendo rilevanti criticità dovute alla mancata copertura del disavanzo secondo le previsioni del piano, alla presenza di una situazione debitoria non corrispondente a quella descritta nel piano e ritenuta di maggiore consistenza, anche in considerazione della mancata definizione di accordi transattivi e di rateizzazione con i creditori, ad un'evidente e rilevante difficoltà di riscossione delle entrate, al mancato e insufficiente recupero dell'evasione tributaria, alle discrasie e anomalie riscontrate nella gestione del fondo cassa dell'ente, ad irregolarità contabili, al ritardo nella definizione dei pagamenti conseguenti ai piani di rientro dal debito sottoscritti con la Regione Calabria.

La deliberazione di mancata approvazione del piano di riequilibrio veniva confermata, in sede d'impugnazione, dalla sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione n. 18/2019 con conseguente adozione da parte del consiglio comunale di della deliberazione n. del di dissesto dell'ente.

In particolare, nella prospettazione della Procura la dichiarazione dello stato di dissesto esprimeva una situazione di irreversibile precarietà finanziaria che trovava nelle gestioni protratte per anni le cause (e concause) dell'evento poi accertato. Sicché, già nel momento di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si presuppone vi fosse una situazione di grave criticità dell'ente, tale da fare apparire non adeguato il ricorso alle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio, previste dagli articoli 193 e 194 del TUEL.

Pertanto, approvato il piano di riequilibrio, gli amministratori dovevano attuare il risanamento ed applicare tutte le misure previste per assicurare l'incameramento delle risorse destinate a finanziarlo ed agire per evitare di aggravare la massa passiva come determinata al momento della sua approvazione.

Rispetto a tali premesse, secondo la Procura, il Comune di non aveva rispettato le condizioni fissate al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, poiché la massa passiva risultava più consistente di quella stimata (anche per la sopravvenienza di nuovi e ulteriori debiti e voci passive), le risorse individuate per il ripiano dello squilibrio non erano state effettivamente conseguite e alcune leve di risanamento, avevano contribuito ad ampliare il disavanzo complessivo dell'ente, anziché ridurlo.

Pertanto, veniva contestata ai convenuti una responsabilità per le condotte tenute rispetto agli interventi necessari per attuare le misure previste dal piano di riequilibrio pluriennale, rappresentando che la quantificazione della massa passiva da ripianare era stata effettuata senza svolgere la rigorosa ricognizione dei debiti preesistenti, richiesta dall'art. 243-*bis* del Tuel, e che, anche durante l'attuazione del piano, le condotte assunte, attive ed omissive, avevano concorso ad ampliare ed estendere la massa passiva realmente gravante sull'ente.

2. I resistenti si costituivano in giudizio sollevando eccezioni di difetto di giurisdizione (poiché l'effetto interdittivo è previsto come automatico dall'art. 248, quinto comma, del TUEL, la cui applicazione compete all'autorità amministrativa), di inammissibilità della domanda, e di incostituzionalità dell'art 248, quinto comma, (per violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza e di gradualità di cui all'art. 3 della Costituzione rispetto alla previsione della sanzione interdittiva fissa decennale dinanzi a un diverso grado di responsabilità, anche confrontandola con la gradualità della sanzione prevista per i componenti del collegio sindacale).

Nel merito, sotto diversi profili, veniva eccepita l'infondatezza del ricorso per difetto di prova, carenze istruttorie, inesistenza del nesso di causalità e dell'elemento psicologico, chiedendone il rigetto.

In particolare, veniva contestato che l'applicazione delle sanzioni (pecuniarie e interdittive) fosse stata richiesta senza indicare le azioni od omissioni poste in essere dall'organo di indirizzo, con dolo o colpa grave, oltre alla circostanza che lo stato di decozione finanziaria dell'ente, a cui non si è riusciti a ovviare, risaliva ad un periodo in cui nessuno dei resistenti era in carica, né veniva indicato come gli amministratori vi avessero contribuito.

Inoltre, la difesa rappresentava che il Comune di era stato amministrato da un Commissario Prefettizio da a e che per il periodo in contestazione ( ) i convenuti avevano amministrato per un limitato e differente periodo di tempo, rispetto al quale non erano state differenziate le varie responsabilità.

Veniva dunque contestato l'asserito apporto causale degli amministratori alle criticità economico-finanziarie foriere del dissesto, avuto specifico riguardo al ripiano del disavanzo, alla situazione debitoria dell'ente, alla gestione delle entrate, alla revisione della spesa, alle anticipazioni di liquidità, alle anticipazioni di tesoreria e ai disallineamenti di cassa.

3. Ad esito della Camera di consiglio del 18 luglio 2024 il Giudice Monocratico, con decreto n. 4/2024 (depositato in data 20 agosto 2024 e notificato al procuratore costituito in data 28 agosto 2024), ha così statuito:

«1) rigetta il ricorso nei confronti delle convenute signore D. F. e S. M.;

2) accerta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 248, quinto comma, del decreto legislativo n. 267/2000, la responsabilità dei convenuti signori L. P. D., V. A., R. G. e P. P., a titolo di colpa grave, in relazione al dissesto finanziario del Comune di , dichiarato con la deliberazione del consiglio comunale n. del ;

3) condanna i convenuti al pagamento della sanzione pecuniaria in favore del Comune di determinata per ciascuno come segue: L. P. D. in euro ; V. A. in euro ; R. G. in euro P. P. in euro ;

4) assegna il termine di quaranta giorni dalla notificazione del presente decreto ai fini del pagamento immediato, in favore del Comune di , delle suindicate sanzioni pecuniarie nella misura ridotta, pari al 30%, ai sensi dell'art. 134, secondo comma, c.g.c.;

5) condanna i convenuti L. P. D. V. A. R. G. e P. P. al pagamento, in solido, delle spese di giudizio in favore dell'Erario, che si quantificano come da nota segretariale a margine;

6) condanna il Comune di al pagamento della complessiva somma di euro oltre IVA, CPA e spese generali, a titolo di onorari e diritti spettanti alla difesa delle convenute D. F. e S. M.;

7) Dispone la trasmissione del provvedimento alle autorità competenti, a cura della Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale, come indicato in motivazione».

4. Avverso tale decreto gli odierni ricorrenti formulavano ricorso in opposizione *ex* art. 135 c.g.c. replicando, in via preliminare, le eccezioni già formulate nel giudizio dinanzi al giudice monocratico.

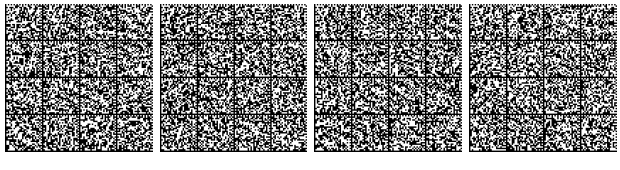
4.1 Nello specifico veniva eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla domanda di applicazione delle sanzioni interdittive, come formulata dalla Procura regionale, richiamava i principi di diritto (Cassazione n. 13205 del 14 maggio 2024) secondo cui «In tema di enti locali, in caso di dichiarazione di dissesto del Comune, le sanzioni interdittive per gli amministratori, previste *ex* art. 248 TUEL, conseguono di diritto all'accertamento dei relativi presupposti da parte del giudice contabile, senza che quest'ultimo possa procedere alla loro applicazione diretta, riservata all'autorità amministrativa competente, determinandosi altrimenti un eccesso di potere giurisdizionale» e lamentava che il rigetto dell'eccezione nel decreto opposto sarebbe infondata, atteso che nel ricorso introduttivo la Procura Regionale aveva richiesto proprio la diretta irrogazione delle sanzioni interdittive carico degli amministratori (*cfr.* pag. 38 ricorso) e il Giudice avrebbe dovuto rigettare la domanda sulle sanzioni interdittive, chieste in via di diretta applicazione, risultando così una pronuncia viziata da ultra petizione.

4.2 Veniva poi sollevata eccezione di incostituzionalità dell'art. 248, comma 5, TUEL, per difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, avendo previsto per gli amministratori comunali una sanzione interdittiva in misura fissa decennale, impedisce di considerare il diverso grado di responsabilità - colpa grave o dolo - e di commisurare la sanzione rispetto alla gravità del fatto, con evidente violazione dei principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza, e parità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione.

La violazione dei principi costituzionali veniva prospettata anche in considerazione della disparità di trattamento rispetto ai componenti del collegio dei revisori, nei cui confronti la misura interdittiva può essere graduata entro la durata massima di dieci anni, come previsto dal comma 5-*bis* dello stesso art. 248 TUEL, aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge n. 174 del 2012, convertivo dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In particolare, il decreto opposto aveva rigettato l'eccezione richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha qualificato il bilancio come bene pubblico e le sentenze n. 236/2015, n. 276/2016 e n. 230 del 2021 - con cui erano già state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti le norme contenute nel decreto legislativo n. 235/2012 in tema di incandidabilità - sul presupposto che le norme del citato decreto legislativo n. 235/2012 fossero «sovrapponibili» alle disposizioni sanzionatorie dell'art. 248 comma 5 TUEL.

Secondo gli opponenti non vi sarebbe sovrapponibilità tra le disposizioni del decreto legislativo n. 235/2012 (che riguarda esclusivamente cause speciali di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per (gravi) delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge



6 novembre 2012, n. 190) e quelle dell'art. 248 comma 5 TUEL (per ipotesi di incandidabilità conseguenti a condanne per c.d. responsabilità da dissesto), né sarebbe possibile alcuna applicazione analogica per ampliare le cause d'incompatibilità del decreto legislativo n. 235/2012, stante la loro specialità (veniva indicata sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 56 dell'8 marzo 2022 che ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* per abrogare l'intero decreto legislativo n. 235/2012).

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale richiamata nel decreto non avrebbe mai riguardato i principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza della sanzione, nonché di parità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione, considerato che l'art. 13 del decreto legislativo n. 235/2012 prevede la graduazione e la commisurazione della durata (quantomeno quella massima) dell'incandidabilità, rispetto alla entità della condanna e quindi del delitto commesso, mentre l'art. 14 consente di estinguere la stessa incandidabilità per effetto della riabilitazione; meccanismi di graduazione e superamento della incandidabilità (che incide sul diritto costituzionale all'elettorato passivo) anche a fronte delle ipotesi di condanne penale per gravi delitti, che sono invece assenti nella responsabilità da dissesto (dove è graduata solo la sanzione pecuniaria e non quella più afflittiva che incide sul diritto costituzionale di elettorato passivo, tenuto anche conto dell'ampia gamma di condotte degli amministratori).

I ricorrenti lamentavano poi la disparità di trattamento degli amministratori rispetto ai componenti dell'organo di revisione, che invece beneficiano della graduazione della sanzione rispetto alla loro responsabilità, pur essendo richiesta la loro compartecipazione necessaria nelle dinamiche di bilancio.

Rispetto a tali profili, dunque, veniva indicata la giurisprudenza costituzionale espressione della necessaria applicazione del principio di proporzionalità in sede sanzionatoria (sentenza n. 51/2024 secondo cui: «Numerose sentenze di questa Corte hanno però ritenuto in contrasto, tra l'altro, con l'art. 3 della Costituzione disposizioni che prevedevano l'automatica destituzione di altri pubblici dipendenti, ovvero l'automatica cancellazione di professionisti dall'albo, in conseguenza della loro condanna in sede penale per determinati reati. 3.2.1.- Già la sentenza n. 971 del 1988 aveva colpito la previsione della destituzione di diritto degli impiegati civili dello Stato e dei dipendenti degli enti locali della Regione Siciliana a seguito di condanna per taluni delitti.

«L'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutoria» - si era affermato in quell'occasione - «importa [...] che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale *ex* art. 3 della Costituzione» (punto 3 del Considerato in diritto). Poco dopo, in relazione ai notai, la sentenza n. 40 del 1990 affermò essere «indispensabile che il "principio di proporzione" che è alla base della razionalità che domina il "principio di eguaglianza", regoli sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto». Conseguentemente, essa dichiarò costituzionalmente illegittimo l'«automatismo di un'unica massima sanzione [la destituzione], prevista indifferentemente per l'infinita serie di situazioni che stanno nell'area della commissione di uno stesso pur grave reato». Automatismo che si ritenne non potesse «reggere il confronto con il principio di eguaglianza che, come esige lo stesso trattamento per identiche situazioni, postula un trattamento differenziato per situazioni diverse». Identica *ratio decidendi* si riscontra: - nella sentenza n. 158 del 1990, relativa alla radiazione automatica dei dottori commercialisti; - nella sentenza n. 16 del 1991, concernente la destituzione di diritto del dipendente regionale; - nella sentenza n. 197 del 1993, sulla destituzione di diritto del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluni reati, ovvero della definitività del provvedimento applicativo di una misura di prevenzione per appartenenza ad associazione di tipo mafioso; - nella sentenza n. 2 del 1999, in materia di radiazione automatica dall'albo dei ragionieri e periti commerciali. In epoca più recente, rispetto al personale militare, la sentenza n. 268 del 2016 (riprendendo e approfondendo principi già espressi nella precedente sentenza n. 363 del 1996) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disciplina che non prevedeva l'instaurazione del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici irrogata dal giudice penale. «[A] causa dell'ampiezza dei presupposti a cui viene collegata l'automatica cessazione dal servizio», si è in questa occasione osservato, «le disposizioni impugnate non possono validamente fondare, in tutti i casi in esse ricompresi, una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell'interessato, tale da giustificare una sanzione disciplinare così grave come la perdita del grado con conseguente cessazione dal servizio. L'automatica interruzione del rapporto di impiego è, infatti, suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito».

4.3 Ciò premesso i ricorrenti si opponevano al decreto per violazione dell'art. 248, comma 5, TUEL sotto diversi profili (difetto di motivazione, omessa valutazione di fatti ed atti rilevanti ai fini del giudizio, difetto di prova e carenze istruttorie, carenza dei presupposti, difetto del nesso di causalità, difetto dell'elemento psicologico, violazione delle norme di contabilità). In particolare, lamentavano che il decreto opposto avesse desunto la sussistenza dell'ele-

mento psicologico della colpa grave unicamente dalla conoscenza sin dal 2012 della condizione di squilibrio strutturale dell'ente locale e la sussistenza del nesso causale dalla deliberazione del dissesto dell'ente locale secondo cui «l'aggravamento della condizione economica e finanziaria dell'ente locale nel triennio (periodo in cui i resistenti erano tutti in carica) ha irreversibilmente compromesso l'equilibrio di bilancio dell'ente e che parte degli odierni resistenti, quali amministratori *pro tempore*, non hanno adottato politiche di bilancio funzionali al risanamento dell'ente, così contribuendo al dissesto del Comune di », con una responsabilità da dissesto che non sarebbe dimostrata, ma conseguenza di un mero automatismo del dissesto stesso.

Dunque, sarebbe stata ravvisata la responsabilità di (alcuni) amministratori in quanto i risultati conseguiti a rendiconto nel triennio non hanno rispettato le previsioni contenute nella ultima rimodulazione del Piano di Riequilibrio Finanziario.

In particolare, la Sezione regionale di controllo aveva rilevato:

a) l'aumento dei debiti fuori bilancio di parte corrente;

b) il mancato finanziamento dei debiti fuori bilancio di parte capitale, attraverso le previste alienazioni di beni immobili stante la mancata conclusione delle relative procedure, avviate nel ;

c) la cronica difficoltà di riscossione delle entrate;

d) il mancato o insufficiente recupero dell'evasione tributaria (con rischio di prescrizione o decadenza dell'ente impositore);

e) le discrasie e le anomalie riscontrate nel fondo cassa ( );

f) la mancata trasmissione degli accordi transattivi con i creditori, per tutti i debiti fuori bilancio riconosciuti e/o da riconoscere e assenza di un piano di rateizzazione;

g) la mancata comunicazione e documentazione dei pagamenti effettuati e dei rimanenti pagamenti da effettuare;

h) l'irregolare tenuta delle scritture contabili (con risorse del fondo svalutazione crediti ripetutamente inglobate nel fondo di riserva, in violazione dei principi di chiarezza e trasparenza);

i) il mancato miglioramento, per ciascun esercizio finanziario del triennio , della parte disponibile del risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente, in violazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 aprile , e conseguimento di un ulteriore disavanzo nella gestione finanziaria negli esercizi considerati;

l) il mancato ripiano, a decorrere dal , della quota annuale da riaccertamento straordinario, pari a quote annuali di euro ;

m) la mancata approvazione delle misure organizzative per la tempestività dei pagamenti richieste dall'art. 9 del decreto-legge n. 78/2009, anche in relazione alle previsioni dell'art. 183 del TUEL, relative alla compatibilità dei pagamenti con i relativi stanziamenti di cassa;

n) la mancata indicazione dei tempi medi di pagamento, in violazione dell'art. 41 del decreto-legge n. 66/2014;

o) la mancata indicazione sul sito internet dell'ente dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, come richiesto dall'art. 33 del decreto legislativo n. 33/2013;

p) il ritardo sui pagamenti dei piani di rientro e sottoscritti con la Regione Calabria.

Rispetto a tali contestazioni vi sarebbe un vizio di motivazione, poiché il decreto ha omesso di considerare i dati oggettivi e le risultanze contabili documentalmente dimostrate dai resistenti. Nello specifico, non sarebbe stato considerato che lo stato di decozione finanziaria dell'ente, a cui non si è riusciti ad ovviare, risale ad un periodo in cui nessuno degli opponenti era in carica e non viene indicato per quale motivo questi amministratori possano avervi «contribuito» (il Comune è stato amministrato da un Commissario Prefettizio da a , quindi durante il periodo dal al , e alcuni di essi sono stati in carica solo successivamente al periodo di commissariamento).

Quanto alla motivazione dell'addebito del decreto viene indicato che la deliberazione del dissesto dell'ente locale «ha reso evidente che l'aggravamento della condizione economica e finanziaria dell'ente locale nel triennio (periodo in cui i resistenti erano tutti in carica) ha irreversibilmente compromesso l'equilibrio di bilancio dell'ente e che (parte de)gli odierni resistenti, quali amministratori *pro tempore*, non hanno adottato politiche di bilancio funzionali al risanamento, così contribuendo al dissesto del Comune».

La responsabilità per omissione viene contestata dai ricorrenti, come da perizia allegata al ricorso, anche in ragione delle modifiche normative.

Nello specifico, l'analisi delle risultanze delle singole gestioni di competenza dal al indica che il Comune ha generato risparmi attraverso un saldo positivo di parte corrente (avanzo economico di parte corrente) per euro (esercizi finanziari dal al) e i dati nel decreto opposto non terrebbero conto delle risultanze degli equilibri di competenza (considerato che il Comune di aveva approvato il PRFP prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011 con i principi dell'armonizzazione contabile).

Veniva evidenziato che a fronte di un disavanzo acclarato con l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) di euro da ripianarsi in anni dieci, la misura per il periodo contestato (dal al) era pari ad euro e il maggior disavanzo pari ad ulteriori euro conseguiva al riaccertamento straordinario dei residui al derivato in via principale dall'applicazione dei nuovi istituti contabili introdotti dall'armonizzazione, ed in particolare del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), la cui composizione viene determinata in modo aritmetico dal principio contabile di cui all'allegato 4.2 del decreto legislativo n. 118/2011.

Il metodo di calcolo del FCDE ha fatto sì che il disavanzo dell'amministrazione al si attestasse ad un importo pari a di cui di FCDE, a ciò si sono aggiunti gli ulteriori accantonamenti previsti dalla riforma dell'armonizzazione contabile (fondo contenzioso, riarticolazione della parte vincolata del risultato di amministrazione, Fondo pluriennale vincolato) assenti nel precedente ordinamento contabile.

La conferma della efficacia dell'azione di recupero nei termini risulterebbe anche dai saldi di cassa, ampiamente positivi, registrati dal Comune al di ogni esercizio finanziario dal al , rispetto al dato iniziale registrato al allorquando risultava un saldo di cassa negativo per euro , con l'effetto che il fondo cassa positivo nel periodo di riferimento ha comportato a fine esercizio l'assenza di scoperti per anticipazione di tesoreria.

Non vi sarebbe stata, dunque, alcuna condotta peggiorativa degli equilibri di bilancio e quindi di causalità aggiuntiva alla dichiarazione di dissesto.

Venivano poi richiamate le norme intervenute dal 2015 al 2019 finalizzate al superamento e al ripiano nel tempo delle condizioni di disavanzo, poi dichiarate incostituzionali, con effetti contabili dirompenti sui bilanci di tutti gli enti interessati determinandone l'inevitabile dissesto in presenza di condizione sociali ed economici di difficoltà.

Sulla situazione debitoria di euro per debiti non rilevati nel PRFP veniva indicato che essi erano emersi successivamente all'approvazione del Piano di Riequilibrio (ad eccezione di un debito, di importo oggettivamente trascurabile, di euro circa), mentre la rimanente somma di euro era costituita dai debiti derivanti da sentenze emesse in epoca successiva al , tramite riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Quanto alla mancata definizione del rapporto con la Regione Calabria in relazione alla fornitura di acqua potabile per il periodo 1981/2004 il decreto sarebbe privo di motivazione, considerato che in sede di redazione del piano di riequilibrio non era emersa e conosciuta dagli amministratori una situazione di debito con la Regione Calabria, né il *quantum*; debito che è stato successivamente definito in via transattiva non producendo scostamenti e squilibri nella complessiva gestione amministrativa e finanziaria.

Quanto alla gestione delle entrate e al recupero dell'evasione tributaria rilevatasi scarsamente produttiva richiamavano le azioni intraprese, mentre sull'assenza di titolo per il mantenimento in bilancio di residui per euro afferenti a trasferimenti (titolo II delle Entrate) dello Stato per il rimborso delle spese sostenute dal Comune per conto del Ministero della giustizia e relative al funzionamento degli uffici giudiziari, ribadivano che tali residui non potevano essere cancellati in quanto c'era un titolo giuridico certo e la differenza tra i rendiconti approvati e le somme effettivamente versate dal Ministero della giustizia era stata giustificata dai verbali approvati dalla Corte di Appello e dai mandati di incasso già prodotti (sulla correttezza del mantenimento di residui richiamavano la sentenza del Consiglio di Stato n. 5782 del 2020).

Quanto alla revisione della spesa venivano indicate importanti misure di razionalizzazione richiamando la relazione istruttoria della Commissione Ministeriale sul PRFP e le misure attuate:

1) Eliminazione dei fitti passivi;

2) Le Strutture comunali a debito per il comune sono diventate remunerative (protoconvento, parco giochi, impianto sportivo);

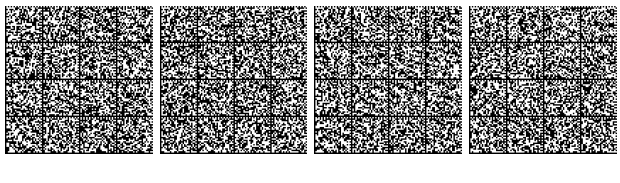
3) Azzeramento di incarichi dirigenziali di carattere fiduciario;

4) Nessun affidamento di incarichi a collaboratori esterni;

5) Notevole riduzione spese per amministratori;

6) Azzeramento spese per rimborsi e missioni;

7) Gestione interna di una serie di servizi prima dati all'esterno ad iniziare dalla gestione del canile comunale e dalle pulizie degli edifici di competenza comunale;



8) creazione dell'ufficio interno avvocatura.

Con riferimento alle criticità legate all'anticipazione di liquidità indicavano che tale facoltà era prevista dalla legge e il Comune l'avrebbe correttamente utilizzata.

In merito ai disallineamenti di cassa, in disparte la mancata incidenza ai fini della dichiarazione di disseto, veniva rilevato che si era addivenuti all'accertamento definitivo della situazione di cassa, evidenziando che non esistono ne disavanzi e ne avanzi di cassa.

Quanto al debito verso S. veniva indicato che era stato azzerato, richiamando sentenze vittoriose per il Comune (con riconoscimento della non debenza di rilevanti somme di denaro). Quindi i ricorrenti lamentavano che non fossero stati considerati gli atti con effetti positivi diretti sui bilanci e che non fosse stata considerata la posizione degli assessori al bilancio. Quanto all'elemento psicologico l'inidoneità del piano non potrebbe rappresentare il dato da cui far discendere, come conseguenza diretta, la responsabilità degli amministratori, determinando una responsabilità oggettiva e venivano indicati, a sostegno dell'assenza di colpa, alcuni elementi:

tutti gli atti deliberati dalla giunta sono accettazione della proposta degli uffici, che mettono il relativo parere di regolarità tecnica;

ogni atto rilevante, dalla rimodulazione del piano alla predisposizione dei bilanci, ha il parere favorevole tanto del responsabile che dei revisori dei conti;

la rimodulazione dei piani è stata effettuata, la prima, nel rispetto di una nuova norma di legge e la seconda su invito del Ministero dell'interno che, in luogo dei prescritti 5 mesi, ha impiegato 5 anni per il parere sul piano di riequilibrio.

Rispetto a tali atti ed attività non vi sarebbe la colpa grave («sprezzante trascuratezza dei propri doveri, resa estensiva attraverso un comportamento improntato a massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare non curanza degli interessi pubblici»), tenuto conto che il piano è stato rimodulato nel e vi è stato il giudizio ampiamente favorevole dei revisori dei conti e nel parere sull'aggiornamento del piano di riequilibrio del , successivo ai pareri sui bilanci contenenti le «raccomandazioni», l'organo di revisione (nominato della Prefettura) indica con delibera n. del i miglioramenti intervenuti.

I revisori hanno attestato che tutte le misure attuate hanno dato i risultati previsti e l'amministrazione ha puntualmente dato seguito alle sollecitazioni dell'organo di revisione.

In particolare, veniva indicato che il punto di partenza è la dichiarazione di ente strutturalmente deficitario con la delibera della Corte dei conti del , mentre il punto di approdo è la delibera della commissione presso il Ministero dell'interno del che definisce il comune di ente non strutturalmente deficitario, dando atto del miglioramento sostanziale della situazione; venivano richiamati poi i singoli interventi migliorativi adottati.

A dimostrazione della riduzione dell'anticipazione di tesoreria e della volontà politica di limitarne l'utilizzo veniva indicato il parere della commissione del Ministero dell'interno dove sono rilevati soltanto euro di interessi per anticipazioni per gli anni e del poiché vi si è fatto ricorso solo per tre mesi nei quali si attendevano i trasferimenti statali.

Quanto ai dati contabili la perizia di parte allegata richiamava le modifiche di questi a seguito dell'entrata in vigore del bilancio armonizzato.

Concludevano gli opponenti, dunque, chiedendo di accogliere le eccezioni preliminari, ed in ogni caso accogliere integralmente l'opposizione e per l'effetto riformare integralmente e/ annullare il decreto opposto, con ogni contestuale declaratoria di insussistenza di responsabilità in capo agli opponenti.

5. Con decreto presidenziale n. 246 del 1° ottobre 2024 veniva fissata l'udienza per la discussione il giorno 31 ottobre 2024, ritualmente notificato alla Procura regionale resistente, unitamente al ricorso in opposizione, in data 5 ottobre 2024.

6. All'udienza del 31 ottobre 2024 sono comparsi l'Avv. Gaetano Callipo per gli opponenti e il V.P.G. dott. Giovanni Di Pietro per la Procura opposta che concludevano come da verbale di udienza.

La causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. In via pregiudiziale viene in rilievo l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 248, comma 5, TUEL, per difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, avendo previsto per gli amministratori comunali una sanzione interdittiva in misura fissa decennale, impedisce di considerare il diverso grado di responsa-

bilità - colpa grave o dolo - e di commisurare la sanzione rispetto alla gravità del fatto, con violazione dei principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza, e parità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione; eccezione prospettata anche confrontando la disparità di trattamento con i componenti del collegio dei revisori, nei cui confronti la misura interdittiva può essere graduata entro la durata massima di dieci anni, come previsto dal comma 5-*bis* dello stesso art. 248 TUEL, aggiunto dall'art. 3 decreto-legge n. 174 del 2012, convertivo dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La questione di legittimità costituzionale sollevata deve essere esaminata, in via pregiudiziale rispetto ad ogni altra eccezione, alla luce della sua rilevanza e non manifesta infondatezza.

Tali profili devono avere come punto di partenza la disciplina dell'art. 248, comma 5, TUEL e la sua portata nell'ordinamento interno come tracciato dalla giurisprudenza.

In particolare, la norma nella sua formulazione antecedente a quella attuale prevedeva che «gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile», oltre ad ulteriori specifiche incandidabilità per i Sindaci.

Il legislatore è intervenuto con l'art. 3, comma 1, lettera *s)* del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modifiche dalla legge n. 213/2012, novellando il comma 5.

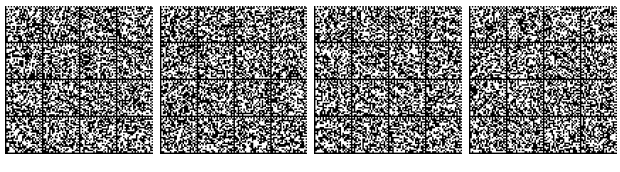
In particolare, la nuova formulazione ha previsto che «gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati», mantenendo le ulteriori incandidabilità per i Sindaci e specificando che «Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.»

La novella, dunque, oltre ad introdurre la previsione di una sanzione pecuniaria, ha eliminato il limite di indagine ai cinque anni precedenti al dissesto e ha previsto che la responsabilità possa essere riferita anche a quelle condotte che abbiano semplicemente «contribuito» al verificarsi del dissesto, in luogo della precedente impostazione del dissesto quale «diretta conseguenza» delle condotte; quindi, vengono in rilievo quelle azioni ed omissioni che abbiano anche solo facilitato o aggravato il dissesto e, dunque, che si siano poste in termini di contributo concausale e non di necessaria sufficienza alla realizzazione dell'evento dissesto.

Sotto la vigenza della nuova disciplina si è registrato un contrasto tra alcune pronunce in cui il giudice contabile, in applicazione dell'art. 248, comma 5, TUEL, ha espressamente irrogato la sanzione relativa all'incandidabilità degli amministratori, a fronte di altre nelle quali si è limitato all'accertamento della responsabilità rimettendo l'irrogazione della sanzione ad altra autorità amministrativa («Dal medesimo ed unico accertamento discendono, infatti, due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall'art. 248, comma 5 e 5-*bis*, e quello dichiarativo, automatico e conseguenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai medesimi commi, che verranno poi irrogate dall'autorità amministrativa competente», Corte dei conti, Sez. Giur. Calabria, sentenza n. 122/2021).

Su tale contrasto sono intervenute le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 4/2022/QM) che hanno indicato il principio secondo cui «Con il rito sanzionatorio previsto dagli articoli 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai comma 5 e 5-*bis* dell'art. 248 del decreto legislativo n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata».

In particolare, nel corpo delle argomentazioni, la sentenza ha ritenuto che «le sanzioni interdittive (o "di *status*") conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di *status*: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi;



il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto».

Successivamente sono intervenute anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione con l'ordinanza n. 13205/2024 sul riparto di giurisdizione rilevando che «la giurisdizione della Corte dei conti si radica, secondo quanto previsto dalla citata norma, sull'unico accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta ed il conseguente dissesto che non richiede più una causalità diretta, bensì il solo contributo causale, ma da esso consegue l'irrogazione delle sole sanzioni pecuniarie, tra un minimo e un massimo stabilito dalla norma.

Invece, le sanzioni interdittive, stabilite per gli *ex* amministratori (differentemente che per i revisori contabili) in misura fissa, sono un effetto automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria ("comando") del giudice.

Dal medesimo ed unico accertamento discendono dunque due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall'art. 248, comma 5 e 5-*bis*, del TUEL, e quello automatico e conseguenziale, di sola "sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai medesimi commi", che verranno poi applicate dall'autorità amministrativa competente.

In definitiva, il legislatore, con l'art. 248, comma 5, che qui interessa, del TUEL, nel testo risultante dalle modifiche del 2012, ha inteso attribuire espressamente al giudice contabile il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione non solo delle sanzioni pecuniarie ma anche delle sanzioni c.d. interdittive, ma queste ultime conseguono come effetto automatico dell'accertamento della responsabilità per dissesto.

Le sanzioni c.d. di *status* discendono dunque non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'*an* della responsabilità, non può incidere.

Ne consegue che la decisione del giudice contabile, una volta accertata la responsabilità dell'*ex* amministratore dell'Ente locale da dissesto, ha e deve avere, riguardo alle misure c.d. interdittive (quelle qui in esame), una chiara portata meramente dichiarativa della *voluntas legis* e dunque deve limitarsi all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il divieto previsto dalla legge, restando la relativa declaratoria-applicazione compito dell'autorità amministrativa competente».

Ciò premesso sulla portata dell'azione del giudice contabile rispetto agli effetti di legge sullo *status*, il giudizio sottoposto all'esame della Sezione attiene - per la parte di cui si discute - all'accertamento di responsabilità per «aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario» e, dunque, dei presupposti per poter poi irrogare (il giudice contabile) la sanzione pecuniaria nei termini edittali (da cinque a venti volte la retribuzione mensile lorda) previsti dalla norma, mentre l'ulteriore divieto di ricoprire cariche e, dunque, quella che viene impropriamente indicata come sanzione sullo *status* politico degli amministratori è un effetto ultroneo ed automatico che consegue all'accertamento dei presupposti (responsabilità) da parte della Corte dei conti, ma che viene poi materialmente disposto con provvedimento amministrativo da altra autorità competente, la quale, stando al dato testuale della norma, non ha però alcuna discrezionalità in merito all'*an* e al *quantum* temporale della sanzione (personale) da irrogare.

Da questi elementi discende, dunque, l'esame sulla rilevanza dell'eccezione.

A tal fine occorre evidenziare che dalla natura meramente dichiarativa del provvedimento (e dal relativo accertamento della sussistenza dei presupposti) discende l'effetto automatico relativo allo *status*, rispetto al quale l'autorità amministrativa preposta è tenuto ad adottare il relativo provvedimento senza alcun potere decisionale.

Ora, la circostanza che la pronuncia del giudice contabile incida solo in via mediata sull'irrogazione della sanzione relativa allo *status*, non elimina di per sé la rilevanza della questione ai fini della decisione, considerato che l'effetto primo e diretto è proprio l'accertamento dei presupposti di legge per l'applicazione delle condizioni di *status*, rispetto alle quali la Corte di cassazione ha appunto chiarito che esse discendono dalla volontà del legislatore «sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'*an* della responsabilità, non può incidere».

Dunque, le limitazioni di *status* così congeniate si configurano di fatto come un procedimento bifasico, la prima parte sull'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto di natura giurisdizionale rimessa alla Corte dei conti e quella successiva di mera determinazione sull'incandidabilità in termini fissi e non modulabili di competenza dell'autorità amministrativa.

In questi termini, l'unico momento nel quale gli effetti pregiudizievoli dell'accertamento (dell'unico accertamento a duplice effetto sanzionatorio, pecuniario e di *status*) possono essere censurati di incostituzionalità è proprio il giudizio dinanzi alla Corte dei conti che non può non tener conto - ai fini dell'eccezione - degli effetti di legge consequenziali al proprio *decisum*, ancorché poi irrogati da un'autorità amministrativa.

Né potrebbe il giudice contabile scindere i due momenti disconoscendo - ai fini della rilevanza - gli effetti che la legge collega espressamente al proprio accertamento, nel rispetto del rapporto necessario tra protasi ed apodosi.

Peraltro, per come la norma è strutturata, emerge che l'accertamento della Corte dei conti sul contributo al dissesto finanziario ha come primo effetto voluto dal legislatore e vincolato alla pronuncia (seppur poi irrogato da altro soggetto) proprio il divieto di ricoprire determinate cariche pubbliche e solo successivamente (ultimo capoverso del comma 5) la sanzione pecuniaria.

Quindi, essendo la condizione di *status* l'elemento principale che consegue alla sentenza che accerta la responsabilità delle condotte, la questione di legittimità costituzionale della norma rileva necessariamente ai fini della decisione, non potendosi separare l'accertamento (prima) dai suoi effetti (poi) sulla condizione di *status* (sebbene mediati dal provvedimento amministrativo), essendo effetto consequenziale e non discrezionale («l'incandidabilità non è una "sanzione di *status*", ma è un effetto *ex lege* che limita il diritto (costituzionalmente garantito a ogni cittadino dall'art. 51 della Costituzione) all'elettorato passivo, in un delicato bilanciamento con altri principi costituzionali sanciti dagli articoli 54 e 97 della Costituzione. Quando la norma che pone il divieto, prescrive, ai fini dell'applicazione, la comunicazione all'autorità amministrativa, a questa compete il potere-dovere di procedere in conformità», *cfr.* Corte dei conti, sentenza Sez. II App., n. 173 del 26 giugno 2023).

Né potrebbe superarsi la rilevanza della questione - in questa sede - sulla considerazione che l'incostituzionalità della norma potrebbe essere fatta valere successivamente a valle dell'adozione dell'atto amministrativo sull'incandidabilità, nella fase di eventuale impugnazione.

Infatti, partendo dal concetto di unicità dell'accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta dall'amministratore ed il conseguente dissesto e all'effetto «automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria ("comando") del giudice», come indicato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, viene in evidenza che il momento topico nel quale l'eccezione assume rilevanza è proprio quello nel quale la condotta degli amministratori viene giudicata e rispetto alla quale l'eccezione di incostituzionalità della norma, per violazione del principio di ragionevolezza non prevedendo una sanzione di *status* con termini differenziati rispetto alle singole condotte in luogo del termine fisso decennale, assume la rilevanza nei termini più ampi.

Infatti, l'eccezione sollevata ha rilievo in questa sede contabile perché la violazione dell'art. 3 (in rapporto anche con l'art. 51) della Costituzione è riferita proprio alla necessità di ancorare l'estensione temporale delle limitazioni sullo *status* (effetto automatico che non necessita del comando del giudice) alle condotte, il cui accertamento unico avviene dinanzi alla Corte dei conti e, dunque, in tale momento - anche ai fini accertativi del contributo causale (e delle sue modalità) - gli effetti di legge (e il relativo parametro di costituzionalità) incidono sulla decisione.

Peraltro, anche a voler ritenere che l'effetto di legge sullo *status* non sia una conseguenza diretta della pronuncia del giudice contabile, ma un effetto «indiretto» dell'accertamento, in ogni caso la questione sarebbe rilevante, dovendosi necessariamente riferire la valutazione sulla costituzionalità delle norme da applicare a tutti gli effetti che la decisione genera.

Quanto alla non manifesta infondatezza si evidenzia che dall'impostazione della «interpretazione adeguatrice» della sentenza della Corte costituzionale n. 356 del 1996 («le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali», *cfr.* § 4) e dalla successiva previsione della necessità di «verificare, prima di sollevare la questione di costituzionalità, la concreta possibilità di attribuire alla norma denunciata un significato diverso da quello censurato e tale da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale» (ord. 322/2001, penultimo cpv. della parte in fatto e diritto) si è passati alla tesi contenuta nella sentenza n. 235/2014 (secondo cui la non condivisione della possibile soluzione ermeneutica conforme a Costituzione, in quanto sufficientemente argomentata, «non rileva più in termini di inammissibilità - ma solo, in tesi, di eventuale non fondatezza - della questione in esame», *cfr.* § 5 del considerato in diritto) e a quella della sentenza n. 262 del 2015 («ai fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e, come avviene nel caso di specie, la escluda consapevolmente», *cfr.* § 2.3 del considerato in diritto), per approdare ai principi indicati nella sentenza n. 42 del 2017 (§ 2.2 del considerato in diritto, secondo cui «Se, dunque, "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)" (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile»).

Sulla base di tali criteri deve essere scrutinata la domanda sulla legittimità dell'art. 248, comma 5 del TUEL per violazione dell'art. 3, della Costituzione, laddove ha previsto l'effetto di legge dell'incandidabilità e il divieto di ricoprire determinate cariche per un termine determinato e fisso di dieci anni, prescindendo dalla natura gravemente colposa o dolosa della condotta (o dell'entità del contributo causale all'evento dissesto). Sul punto occorre premettere che il vaglio di

costituzionalità richiesto ha come punto di riferimento indiscutibile l'uso del potere discrezionale del Parlamento su cui non è previsto alcun sindacato (art. 28 della legge n. 87 del 1953), quindi ben potrebbe il legislatore prevedere - in linea astratta - la contrazione dei diritti di elettorato passivo per un periodo di dieci anni quale misura afflittiva e, ancor di più, special preventiva per il danno che gli amministratori hanno provocato (*rectius* contribuito a provocare) con il dissesto dell'ente.

Tuttavia, tale limitazione - estremamente pervasiva andando ad incidere sui diritti riconosciuti dall'art. 51 della Costituzione - in tanto è ammissibile in quanto sia conforme al principio di ragionevolezza, avendo anche riguardo al modo in cui il legislatore ha normato situazioni simili.

In questo senso gli opponenti hanno richiamato alcune fattispecie rappresentative di casi indicati come simili, con discipline diverse che denoterebbero una disparità di trattamento.

In particolare:

da un lato hanno richiamato la previsione dell'art. 248, comma 5-*bis*, del TUEL che, con riferimento ai revisori, prevede un termine massimo della sanzione e, dunque, la sua modulabilità;

dall'altro lato hanno indicato le previsioni del decreto legislativo n. 235/2012 in tema di incandidabilità (la cui relativa giurisprudenza costituzionale era stata addotta dal decreto opposto, a supporto del rigetto dell'eccezione).

Quanto alla previsione di un limite massimo del divieto di ricoprire cariche (e, dunque, modulabile) per i membri del collegio dei revisori, si ritiene che il termine di paragone sia privo di pregio, considerato che diversi sono i ruoli svolti dall'amministratore e dal revisore e diversa è la responsabilità che le due figure rivestono nelle dinamiche dell'ente.

Il revisore, infatti, sebbene dotato di specifiche competenze professionali, è comunque un soggetto che svolge funzione di ausilio e di controllo dell'attività posta in essere dagli amministratori i quali, avvalendosi dell'attività degli uffici tecnici, gestiscono la cosa pubblica, avendo il potere e relativo dovere di operare per il meglio, in condizioni ordinarie, e con particolare oculatezza per il risanamento, nella gestione di crisi dell'ente (quale la condizione di predissesto, con piano di riequilibrio approvato, di cui si discute).

La diversa qualifica soggettiva (e di funzioni) configura dunque fattispecie che non sono in alcun modo sovrapponibili.

Quanto invece all'eccepita incostituzionalità riferita a gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza della sanzione, nonché disparità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione, si osserva che il termine fisso decennale indicato, di per sé, non ha alcun rilievo o profilo di incostituzionalità, essendo un termine (pari a due consiliature complete) evidentemente ritenuto congruo dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità normativa.

In merito, peraltro, non può non indicarsi il ruolo centrale che assume nell'ordinamento - e, di riflesso nella previsione sanzionatoria - il bilancio dello Stato (alla cui tutela la norma è orientata), a cui concorre necessariamente quello dei singoli enti locali, anche alla luce del principio di equità intragenerazionale e intergenerazionale a cui l'equilibrio del bilancio è preposto (Corte costituzionale sentenza n. 18/2019, sentenza n. 115/2020, sentenza n. 246/2021), incidente altresì sul legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte costituzionale sentenza n. 228/2017) e in ragione della necessità per l'amministratore di porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, Corte costituzionale sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019).

Quindi, in adesione a tale impostazione la previsione incisiva sullo *status* personale prevista dal legislatore (preclusione a ricoprire cariche per dieci anni) - confortata dalla giurisprudenza costituzionale - non presenterebbe profili di incostituzionalità laddove messa in relazione solamente con il bilancio dello Stato, atteso che esso ha comunque un ruolo fondamentale superindividuale destinato ad incidere sulla vita dell'intera cittadinanza e in termini intragenerazionali, rispetto al quale l'interesse del singolo (nei cui confronti sono state accertate delle responsabilità) sarebbe recessivo, con l'effetto che la limitazione del diritto costituzionale all'elettorato passivo troverebbe ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare l'equilibrio di bilancio.

Tuttavia, se letta nel sistema della incandidabilità *ex lege*, allora la previsione dell'art. 248, comma 5, TUEL si evidenzia per alcune peculiarità di fondo che non sono giustificate dalla preminenza del bilancio dello Stato e dell'equilibrio a cui esso è orientato (art. 97 della Costituzione) e che stridono con il rispetto dei criteri di gradualità «sanzionatoria», proporzionalità, ragionevolezza, nonché di parità di trattamento ai quali la stessa discrezionalità del legislatore deve conformarsi.

In particolare, fermi restando i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale laddove prospetta come irragionevole la previsione di una automatica incandidabilità (e divieto di ricoprire cariche) per un termine fisso di dieci anni per una condotta, anche di natura gravemente colposa, che abbia non «determinato» (come nella versione originaria della disposizione, rispetto alla quale l'eccezione d'incostituzionalità non avrebbe avuto rilievo), ma anche solo «contribuito» - peraltro senza limiti di tempo - al dissesto dell'ente.

Vengono infatti unificate ai fini dell'incandidabilità, violando irragionevolmente il principio di parità di trattamento e di proporzionalità, le condotte connotate da dolo che abbiano determinato con contributo estensivamente incisivo e protratto nel tempo il dissesto dell'ente con quelle condotte, invece, connotate da colpa grave, circoscritte magari a singoli episodi risalenti nel tempo (anche a consiliature antecedenti un eventuale piano di riequilibrio finanziario), ma che secondo la nuova formulazione abbiano comunque «contribuito», ancorché in maniera minima, al dissesto dell'ente.

La previsione di una incandidabilità (divieto di ricoprire cariche) decennale, ancorché non sia configurabile come sanzione nei termini indicati dalla giurisprudenza, in ogni caso incide inevitabilmente nella vita (e, dunque, sui diritti costituzionalmente garantiti) degli amministratori e, pertanto, l'effetto *ex lege* previsto dal legislatore deve rientrare nel parametro della ragionevolezza riferita, da un lato, al diritto all'elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione e, dall'altro, alla tutela degli interessi costituzionali protetti dagli articoli 54 e 97, della Costituzione.

Inoltre, secondo la prospettazione dei convenuti, tale irragionevolezza emergerebbe anche dal raffronto con altre fattispecie.

Sul punto si osserva che lo stesso TUEL prevede, all'art. 143, comma 11, l'ipotesi d'incandidabilità per gli amministratori, relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare, disponendo espressamente, fatte salve misure interdittive o accessorie, che «gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo». Tale fattispecie ricorre nell'ipotesi, disciplinata dal primo comma dell'art. 143, allorquando «emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica».

Oltre questa fattispecie viene in rilievo - e richiamata dagli opponenti - l'incandidabilità di cui al decreto legislativo n. 235/2012, rispetto alla quale ha argomentato il decreto opposto nel rigettare l'eccezione d'incostituzionalità.

In particolare, con riferimento agli enti locali, l'art. 10 prevede l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e comunque il divieto di ricoprire la carica di amministratore (sindaco, assessore, consigliere, etc.), per coloro che hanno riportato condanne definitive per fattispecie delittuose di particolare rilievo sociale (associazione di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, in tema di immigrazione e terrorismo, diverse ipotesi di delitti compiuti da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, quali peculato, concussione, corruzione, etc.), oltre alle ipotesi di condanna definitiva per delitti non colposi con condanna non inferiore a due anni di reclusione e alle ipotesi di applicazione definitiva di misura di prevenzione per appartenenza ad associazioni (tra cui quella di tipo mafioso).

Rispetto a tali ipotesi, tuttavia, l'art. 15, comma 3, prevede che «La sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo».

Dunque, viene in rilievo che il legislatore, a fronte di ipotesi di condanna definitiva per delitti che incidono significativamente nella vita della pubblica amministrazione (si pensi oltre all'ipotesi dell'art. 416-*bis* del codice penale anche al peculato, concussione o corruzione) prevede la possibilità di limitare l'incandidabilità e, così, restituire al condannato il diritto elettorale passivo, tramite l'istituto della riabilitazione.

Per contro, tale possibilità di porre fine all'incandidabilità è preclusa nell'ipotesi in cui un amministratore, a titolo di colpa grave, con la propria condotta anche risalente nel tempo, abbia «contribuito» al dissesto dell'ente.

Tale disparità di trattamento sembra indicare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della norma, rispetto al parametro dell'art. 3 della Costituzione, sollevata dalle parti opponenti.

Se nelle due fattispecie indicate la contrazione del diritto di elettorato passivo trova una sua necessaria giustificazione costituzionale con riferimento a quelle omissioni che incidono o sulle condizioni morali degli amministratori (incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235/2012, relativa a condanne definitive) o a responsabilità relative a infiltrazioni mafiose (art. 143, comma 11, TUEL), la stessa misura appare irragionevole - considerato che viene applicata in misura fissa e non graduata - rispetto ad ipotesi in cui non solo manca l'incisività dell'infiltrazione mafiosa (elemento che inquina l'intero apparato amministrativo non solo da un punto di vista economico, ma anche morale e di rispetto della legalità) o l'accertamento definitivo di reati associativi o connessi con la funzione pubblica esercitata a danno dell'amministrazione stessa, ma addirittura si potrebbe assistere a condotte risalenti nel tempo (non essendo più previsto il termine degli ultimi cinque anni), caratterizzate da colpa grave (espressione dell'incapacità di amministrare) e che hanno meramente «contribuito» al dissesto, eventualmente anche in maniera marginale (in luogo del precedente «determinato»).

Rispetto alla stessa norma, dunque, il termine fisso d'incandidabilità (o divieto di ricoprire determinate cariche) per dieci anni appare irragionevole laddove unifica sia ipotesi di colpa grave che dolo, nonché condotte «determinanti» con quelle che esprimono un mero «contributo», senza alcuna possibilità di distinzione e di graduazione.

Inoltre, proprio perché il profilo di incostituzionalità ai fini della non manifesta infondatezza deve essere vagliato alla luce di discipline simili, non appare sorretto da proporzionalità la previsione di incandidabilità per un periodo di dieci anni per gli amministratori che hanno solo «contribuito» anche in un tempo remoto e a titolo di colpa grave, senza alcuna possibilità di emendazione, a fronte di ipotesi in cui pur in presenza di condanna in sede penale (es. *ex* art. 10, decreto legislativo n. 235/2012) con conseguente incandidabilità, è prevista la possibilità di poter tornare a far parte dell'elettorato passivo, grazie alla sentenza di riabilitazione *ex* articoli 178 ss. del codice penale.

In altri termini, il principio di ragionevolezza e proporzionalità della previsione dell'art. 248, comma 5, TUEL, non appare rispettato dalla norma, laddove viene trattata con maggior rigore la semplice ipotesi di colpa grave per un mero contributo causale al dissesto, ancorché risalente nel tempo (con incandidabilità assoluta per dieci anni) rispetto alle ipotesi, ad esempio, di condanna definitiva per reati di associazione mafiosa o contro la pubblica amministrazione, per le quali è prevista la possibilità di riabilitazione.

Peraltro, la stessa norma appare irragionevole e contraddittoria sotto un altro profilo.

Infatti, ove si ritenesse non irragionevole il divieto di ricoprire determinate cariche per dieci anni degli amministratori che hanno contribuito al dissesto dell'ente, rispetto a condotte che incidono sulla stessa moralità ed onestà dei medesimi e che vedono la possibilità di ridurre o far cessare l'incandidabilità, in ragione della prevalenza delle esigenze di tutela del bilancio potenzialmente pregiudicato dalla *mala gestio* degli amministratori, sì da precludere la possibilità che continuino ad amministrare, viene in rilievo la circostanza che agli stessi sia preclusa la possibilità per dieci anni di ricoprire la carica di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ma possono essere eletti Sindaci e quindi gestire non la singola attività delegata, ma l'intera amministrazione comunale. Per tali ragioni l'impossibilità di interpretare secondo Costituzione la norma induce a prospettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, decreto legislativo n. 267/2000, laddove dispone per gli amministratori il divieto di ricoprire incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, per un periodo fisso di dieci anni e non graduabile, a fronte di condotte che abbiano contribuito al dissesto dell'ente, sia a titolo di dolo che di colpa grave.

2. Pertanto, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000 sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della cancelleria di cui al dispositivo.

3. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Calabria, non definitivamente pronunciando con riferimento al giudizio di opposizione ex *art. 135 c.g.c. relativo a giudizio sanzionatorio iscritto al n. 23983 del Registro di Segreteria:*

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, prospettate nei termini di cui in motivazione;

Ordina la sospensione del giudizio;

Ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri;

alla comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti delle Camere del Parlamento;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Così deciso in Catanzaro nelle camere di consiglio del 31 ottobre - 11 dicembre 2024.

Il Presidente f.f.: MARRÈ BRUNENGHI

25C00082

N. **63**

Ordinanza del 13 dicembre 2024 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di R. B.

Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Mancata previsione che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

In via subordinata: Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Interpretazione del diritto vivente rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 35490 del 2009 e n. 36208 del 2024 nella parte in cui si afferma «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

– Codice di procedura penale, art. 578, comma 1.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

SEZIONE UNICA PENALE

Composta dai sigg.:

dott. Francesco Ottaviano, Presidente;

dott. Giuseppe Biondi, Consigliere rel.;

dott. Luca Colitta, Consigliere.

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

B. R. , nato a il , residente in al difeso di fiducia dall'avv. Antonio Maria La Scala del Foro di Bari.

IMPUTATO

del delitto p. e p. dagli articoli 81 e 595, comma 1 e 3, c.p., per avere offeso, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, la reputazione di , titolare del « », e candidato Sindaco di con riferimento al suo impegno politico, pubblicando sul *social network* «Facebook» le seguenti frasi: « », « Quando lo mandi ai convegni spiegagli di chi sta parlando. O non è compreso nella tariffa»; «Ma se quello è ignorante convinto che i voti si comprano...»

Accertato in , fino al

Parti civili costituite:

, in proprio e quale esercente la potestà genitoriale sui minori , , e , eredi dell'originaria parte civile , nato a ( ) il deceduto in data , rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Palazzo del Foro di Brindisi;

in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Gianmichele Pavone del Foro di Brindisi

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del processo.

Con sentenza del Tribunale di Brindisi del 22 luglio 2019 B R veniva ritenuto responsabile del reato ascrittogli, esclusa la continuazione, e veniva condannato alla pena di euro 1.000,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali. Pena sospesa. Il B veniva, altresì, condannato a risarcire il danno alle costituite parti civili, e , in persona del legale rappresentante p.t., per la cui liquidazione si rimettevano le parti dinanzi al giudice civile, ponendo a carico dell'imputato una provvisionale in favore di ciascuna parte civile di euro 1.000,00, oltre spese di costituzione.

Avverso la citata sentenza proponeva tempestivo appello il difensore dell'imputato, censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi:

1. Con l'atto di appello si sostiene l'insussistenza del reato di cui all'art. 595, commi 1 e 3, c.d. per difetto dell'elemento oggettivo. Il primo giudice avrebbe riconosciuto la penale responsabilità dell'imputato con riferimento alle frasi diffamatorie pubblicate sul *social network facebook* in data , ritenendolo autore delle frasi pubblicate sul proprio profilo *facebook* e rivolte al nonché alla , di cui il ne era il titolare. In particolare, sul detto profilo *facebook* veniva riportata una fotografia riproducente in occasione di un evento pubblico avente ad oggetto la vita e l'impegno polito dell'*ex* Presidente della Repubblica Sandro Pertini. In quel periodo era in corso la campagna elettorale per l'elezione del Sindaco di che vedeva il fra i candidati, mentre il B sosteneva una diversa coalizione politica. Nel commentare l'intervento del a tale evento, il B alludeva al fatto che quest'ultimo aveva confuso l'*ex* Presidente Pertini con il noto giurista Vittorio Bachelet e da ciò scaturiva una discussione pubblica su *facebook*, nel corso della quale il B , rispondendo a tale, scriveva «appunto quando lo mandi ai convegni spiegagli di chi si sta parlando. O non è compreso nella tariffa?» E poi ancora: «ma se quello è un ignorante convinto che i voti si comprano e basta che vuoi da me? Tu ti ci sei messa insieme, mò tienitelo!». Nel corso di questa conversazione veniva altresì resa pubblica dal B un'immagine, frutto di manipolazione, dell'insegna operante nella commercializzazione di preziosi usati, su cui era riportata la seguente dicitura « acquistiamo tutti» . Ciò detto si sostiene che non sarebbe stato provato che le frasi asseritamente diffamatorie avessero raggiunto un numero indeterminato, o comunque quantitativamente apprezzabile, di persone. Invero, le frasi in questione, essendo dei meri commenti al *post* principale, non sarebbero state visibili immediatamente da chiunque avesse visto il *post* principale, ma sarebbero state visibili solo da chi, incuriosito dal leggere i commenti, avesse cliccato sulla parola «commenta» posta sotto il *post* principale. Inoltre, il giudice di prime cure avrebbe erroneamente attribuito le frasi incriminate all'imputato sulla base di mere prove documentali consistenti nel deposito di semplici copie della pagina *facebook* nonché di mere prove testimoniali, senza preoccuparsi di cristallizzare la prova regina consistente nell'accertare il codice ID del profilo e l'indirizzo IP di provenienza dei post diffamatori. Solo attraverso questi accertamenti sarebbe stato possibile attribuire al di là di ogni ragionevole dubbio le frasi diffamatorie (comprensive anche della foto manipolata) all'imputato. Peraltro, con riguardo alle prove testimoniali, nessun teste avrebbe affermato di essere a conoscenza che le frasi diffamatorie fossero state scritte direttamente dal B R. I testi avevano solo riferito che le frasi diffamatorie provenivano dall'account dell'imputato, senza però essere in grado di precisare di avere saputo da terzi o di avere visto che le stesse fossero state scritte materialmente dal B R . Si conclude chiedendo in via principale l'assoluzione dell'appellante dal reato ascrittogli perché i fatti non sussistono, quantomeno ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., in quanto la prova mancherebbe o sarebbe insufficiente; in via subordinata, nel caso del riconoscimento della penale responsabilità, previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, si chiede di applicare il minimo della pena edittale.

Le udienze del 15 dicembre 2023 e del 19 aprile 2024, assente l'imputato, sono state rinviate in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite di cui si dirà.

All'odierna udienza del 13 dicembre 2024, all'esito della discussione e della Camera di consiglio, è stata emessa la seguente ordinanza, di cui si è data lettura alle parti presenti o da ritenersi legalmente tali.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. L'applicazione nel caso di specie dell'art. 578, comma 1, c.p.p., oggetto delle censure di incostituzionalità.

Va osservato che il reato ascritto al B è estinto per prescrizione a fare data dal 26 agosto 2023, non essendovi periodi di sospensione del termine prescrizionale né in primo né in secondo grado, e cioè in epoca successiva alla pronuncia della sentenza di condanna in primo grado e in data antecedente alla prima udienza tenutasi in appello in data 15 dicembre 2023.

Tuttavia, sono costituite e presenti nel giudizio due parti civili. In primo grado, il B , riconosciuto colpevole del reato ascrittogli, è stato condannato a risarcire il danno nei confronti delle parti private, da liquidarsi in separata sede, con condanna al versamento di una provvisionale quantificata in euro 1.000,00 per ciascuna delle parti civili.

Con l'appello, come visto, si chiede l'assoluzione dell'imputato anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p. Orbene, ai sensi dell'art. 574, comma 4, c.p.p. l'impugnazione così proposta estende i suoi effetti alla pronuncia di condanna al risarcimento del danno e alla rifusione delle spese processuali. Pertanto, questa Corte è chiamata a fare applicazione nel caso di specie della norma di cui all'art. 578, comma 1, c.p.p., a mente della quale, «quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili» (mentre, ove non fossero stati proposti motivi sulla responsabilità, neppure civile — ad esempio motivi solo sul trattamento sanzionatorio, genericamente inteso —, questa Corte non avrebbe dovuto pronunciarsi sulle statuizioni civili *ex* art. 578 c.p.p., che sarebbero rimaste, quindi, automaticamente ferme, anche in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, in mancanza di doglianze sull'affermazione di responsabilità: vedi sul punto Cassazione pen. sez. V, 13 novembre 2023, n. 6380/24, fattispecie di ricorso per cassazione, avverso sentenza di conferma della condanna in appello per delitto di bancarotta fraudolenta e di condanna al risarcimento del danno, con il quale si lamentava solo il mancato riconoscimento del beneficio di cui all'art. 163 c.p., in cui la Cassazione, ritenuto fondato il motivo, si limitava solo ad annullare senza rinvio la sentenza impugnata per la sopravvenuta estinzione del reato per prescrizione, affermando il principio di diritto di cui sopra).

2.2. L'art. 578, comma 1, c.p.p. nell'interpretazione della Corte costituzionale.

Come è noto, questa disposizione è stata oggetto in passato di dubbi di legittimità costituzionale, posti proprio da questa Corte con due ordinanze. La questione venne dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 182 del 2021.

Si invocava — per il tramite dei parametri interposti di cui agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. — il principio della presunzione di innocenza operante nell'ambito dell'ordinamento sia convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU), sia europeo (art. 48 CDFUE, unitamente agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE), il quale vieta che la persona, accusata di avere commesso un reato e sottoposta ad un procedimento penale conclusosi con proscioglimento (in rito o in merito), possa poi essere trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato precedentemente contestatole.

In particolare, tale principio veniva posto in rilievo in relazione alla fattispecie della prescrizione quale causa di estinzione del reato (art. 157, primo comma, c.p.), istituto questo la cui valenza sostanziale è stata confermata dalla Corte costituzionale (sentenze n. 140 del 2021 e n. 278 del 2020). Questa Corte dubitava della conformità dell'art. 578 c.p.p. al principio della presunzione di innocenza, come declinato dalla giurisprudenza CEDU e come risultante dall'ordinamento dell'Unione europea, nella misura in cui si assumeva che, per decidere sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, si dovesse accertare, seppure *incidenter tantum,* la responsabilità penale dell'imputato per il reato estinto per prescrizione e in relazione al quale occorreva, invece, pronunciare una sentenza di proscioglimento dall'accusa.

La Corte costituzionale, dopo avere ricostruito il quadro normativa europeo (sia del diritto della CEDU che dell'Unione europea, alla luce della pertinente giurisprudenza delle due rispettive Corti — quella di Strasburgo e quella del Lussemburgo —), passando a verificare se il giudice dell'appello penale, che, in applicazione della disposizione censurata, è chiamato a decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili dopo avere dichiarato l'estinzione del reato, debba effettivamente procedere ad una rivalutazione complessiva della responsabilità penale dell'imputato, nonostante l'intervenuta estinzione del reato per prescrizione e il proscioglimento dall'accusa penale, ritenne che, nella situazione processuale di cui alla disposizione censurata, che vede il reato essere estinto per prescrizione e quindi l'imputato prosciolto dall'accusa, il giudice non era affatto chiamato a formulare, sia pure «*incidenter tantum*», un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o di riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili.

In particolare, argomentò la Corte, «anzitutto, un tale giudizio non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata (art. 578 cod. proc. pen.) che, a differenza di quella immediatamente successiva (art. 578-*bis* cod. proc. pen.), non prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». Il confronto tra l'art. 578 e l'art. 578-*bis* cod proc. pen. è rilevante proprio al fine di chiarire l'ambito della cognizione richiesta dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale. L'art. 578-*bis* concerne l'ipotesi in cui la «coda» di accertamento richiesto al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), che travolge la condanna emessa nel grado precedente, concerne non già gli interessi civili, ma la sussistenza, o meno, dei presupposti di un provvedimento avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza di Strasburgo. Diversamente dall'art. 578, infatti, l'art. 578-*bis* presuppone, ai fini della sua applicazione, non già che nel grado precedente sia stata pronunciata condanna risarcitoria o restitutoria in favore della parte civile,

bensì che sia stata ordinata la «confisca in casi particolari» di cui al primo comma dell'art. 240-*bis* del codice penale o di altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-*ter* del codice penale. In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza, non essendo necessario che assuma, in dispositivo, la «forma della pronuncia» di condanna (sentenza n. 49 del 2015; Corte EDU, sentenza e altri contro Italia). Il dettato dell'art. 578-bis cod. proc. pen. risponde a tale esigenza, imponendo al giudice del gravame penale, chiamato a decidere sulla confisca dopo aver rilevato la' causa estintiva del reato, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». L'art. 578 cod. proc.pen., invece, non contiene analoga clausola, sicché l'ambito della cognizione da esso richiesta al giudice penale ai fini del provvedimento sull'azione civile, deve essere ricostruito dall'interprete, il quale, nel condurre l'esegesi convenzionalmente orientata della norma, ha come parametro convenzionale di riferimento proprio l'art. 6 CEDU, nella stabile e consolidata interpretazione datane dalla giurisprudenza di Strasburgo, nonché l'art. 48 CDFUE.»

Aggiunse, poi, il giudice delle leggi che «tale esegesi — a ben vedere — non trova ostacolo nella giurisprudenza di legittimità che il giudice rimettente richiama a fondamento delle sue censure di illegittimità costituzionale con riferimento sia ai rapporti tra l'immediata declaratoria delle cause di non punibilità e l'assoluzione per insufficienza o contraddittorietà della prova (artt. 129 e 530, comma 2, cod. proc. *pen)*, sia all'individuazione del giudice competente per il giudizio di rinvio in seguito a cassazione delle statuizioni civili (art. 622 cod. proc. *pen)*, sia all'impugnabilità con revisione (art. 630, comma 1, lettera c, cod. proc.pen) della sentenza del giudice di appello di conferma della condanna risarcitoria in seguito a proscioglimento dell'imputato per prescrizione del reato. Da una parte il principio di diritto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 maggio - 15 settembre 2009, n. 35490) — secondo cui, in deroga alla regola generale, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, quando, in sede di appello, sopravvenuta l'estinzione del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili — presuppone, per un verso, il carattere «pieno» o «integrale» della cognizione del giudice dell'impugnazione penale (il quale non può limitarsi a confermare o riformare immotivatamente le statuizioni civili emesse in primo grado, ma deve esaminare compiutamente i motivi di gravame sottopostigli, avuto riguardo al compendio probatorio e dandone poi conto in motivazione); per altro verso, non presuppone (né implica) che il giudice, nel conoscere della domanda civile, debba altresì formulare, esplicitamente o meno, un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e debba effettuare un accertamento, principale o incidentale, sulla sua responsabilità penale, ben potendo contenere l'apprezzamento richiestogli entro i confini della responsabilità civile (in seguito, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 20 marzo-8 aprile 2013, n. 16155; sezione quarta penale, sentenze 21-28 novembre 2018, n. 53354 e 16 novembre - 12 dicembre 2018, n. 55519). Più in generale la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 18 luglio - 27 settembre 2013, n. 40109), pronunciandosi sul vizio di motivazione che può inficiare la decisione emessa dal giudice di appello ai sensi dell'art. 578 cod. proc.pen , ha affermato che, in conseguenza del rilievo del predetto vizio (e della susseguente cassazione della sentenza) il rinvio debba essere fatto sempre al giudice civile e non al giudice penale, in applicazione dell'art. 622 cod. proc.pen , proprio in ragione, non già del mancato accertamento incidentale della responsabilità penale dell'imputato, ma dell'omesso esame dei motivi di gravame, ove la condanna risarcitoria confermata dal giudice di appello sia fondata sul mero presupposto della «non evidente estraneità» dell'imputato ai fatti di reato contestatigli. La giurisprudenza successiva ha dato continuità a tale principio (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio - 9 ottobre 2014, n. 42039; sezione sesta penale, sentenze 21 gennaio-6 febbraio 2014, n. 5888 e 23 settembre-6 novembre 2015, n. 44685): la cognizione del giudice dell 'impugnazione penale, *ex* art. 578 cod. proc.pen., è funzionale alla conferma delle statuizioni civili, attraverso il completo esame dei motivi di impugnazione volto all'accertamento dei requisiti costitutivi dell'illecito civile posto a fondamento della obbligazione risarcitoria o restitutoria. Il giudice penale dell 'impugnazione è chiamato ad accertare i presupposti dell'illecito civile e nient'affatto la responsabilità penale dell'imputato, ormai prosciolto per essere il reato estinto per prescrizione. Né ciò è revocato in dubbio dall'affermata ammissibilità della istanza di revisione avverso la pronuncia di condanna al risarcimento del danno *ex* art. 578 cod. proc.pen., (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 2018-7 febbraio 2019, n. 6141). L'ammissibilità di questa impugnazione straordinaria è conseguenza dell'ibridazione delle regole processuali che rimangono quelle del rito penale anche quando nel giudizio residua soltanto una domanda civilistica in ordine alla quale si è pronunciato il giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen., (in generale, sentenza n. 176 del 2019). Ma dall'applicazione delle regole di rito non

può inferirsi che il giudice della revisione *ex* art. 630 cod. proc. pen., non diversamente dal giudice d'appello o di cassazione *ex* art. 578 cod. proc.pen., debba pronunciarsi sulla responsabilità penale di chi è stato definitivamente prosciolto. La responsabilità, oggetto della cognizione del giudice, è pur sempre quella da atto illecito *ex* art. 2043 del codice civile.»

Escluso, a giudizio della Corte, ogni ostacolo sia nel dato testuale della disposizione di cui all'art. 578 c.p.p., sia nel diritto vivente risultante dalla giurisprudenza di legittimità, si poteva accedere ad un'interpretazione conforme della norma agli indicati parametri interposti.

E l'interpretazione conforme di cui si faceva promotrice la Consulta era questa: «il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice, in cui si iscrive il fatto di reato di volta in volta contestato; egli deve invece accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 codice civile). Con riguardo al «fatto» — come storicamente considerato nell'imputazione penale — il giudice dell'impugnazione è chiamato a valutarne gli effetti giuridici, chiedendosi, non già se esso presenti gli elementi costitutivi della condotta criminosa tipica (commissiva od omissiva) contestata all'imputato come reato, contestualmente dichiarato estinto per prescrizione, ma piuttosto se quella condotta sia stata idonea a provocare un «danno ingiusto» secondo l'art. 2043 codice civile, e cioè se, nei suoi effetti sfavorevoli al danneggiato, essa si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno. Nel contesto di questa cognizione rilevano sia l'evento lesivo della situazione soggettiva di cui è titolare la persona danneggiata, sia le conseguenze risarcibili della lesione, che possono essere di natura sia patrimoniale che non patrimoniale. La mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza. Il danno non patrimoniale ha il contenuto chiarito, da tempo, dalla giurisprudenza (a partire da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 24 giugno-11 novembre 2008, n. 26972, n. 26793, n. 26794 e n. 26795) e quindi sussiste sia nei casi espressamente previsti dalla legge al di fuori delle fattispecie di reato (art. 2059 codice civile), sia nei casi di lesione «non bagatellare» di interessi della persona elevati a valori costituzionali, sia infine, in tutte le ipotesi di derivazione del pregiudizio da un illecito civile coincidente con una fattispecie penale (art. 185 cod. pen.). In quest'ultima ipotesi l'illecito civile, pur fondandosi sull'elemento materiale e psicologico del reato, tuttavia risponde a diverse finalità e richiama un distinto regime probatorio. L'esigenza di rispetto della presunzione di innocenza dell'imputato non preclude al giudice penale dell'impugnazione di effettuare tale accertamento onde liquidare anche il danno non patrimoniale di cui all'art. 185 cod. pen. La natura civilistica dell'accertamento richiesto dalla disposizione censurata al giudice penale dell'impugnazione, differenziato dall'(ormai precluso) accertamento della responsabilità penale quanto alle pretese risarcitorie e restitutorie della parte civile, emerge riguardo sia al nesso causale, sia all'elemento soggettivo dell'illecito. Il giudice, in particolare, non accerta la causalità penalistica che lega la condotta (azione od omissione) all'evento in base alla regola dell' «alto grado di probabilità logica» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 10 luglio-11 settembre 2002, n. 30328). Per l'illecito civile vale, invece, il criterio del «più probabile che non» o della «probabilità prevalente» che consente di ritenere adeguatamente dimostrata (e dunque processualmente provata) una determinata ipotesi fattuale se essa, avuto riguardo ai complessivi risultati delle prove dichiarative e documentali, appare più probabile di ogni altra ipotesi e in particolare dell'ipotesi contraria (in tal senso è la giurisprudenza a partire da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 gennaio 2008, n. 576, n. 581, n. 582 e n. 584). L'autonomia dell'accertamento dell'illecito civile non è revocata in dubbio dalla circostanza che esso si svolga dinanzi al giudice penale e sia condotto applicando le regole processuali e probatorie del processo penale (art. 573 cod. proc. *pen)*. L'applicazione dello statuto della prova penale è pieno e concerne sia i mezzi di prova (sarà così ammissibile e utilizzabile, ad esempio, la testimonianza della persona offesa che nel processo civile sarebbe interdetta dall'art. 246 cod proc. civ.), sia le modalità di assunzione della prova (le prove costituende saranno così assunte per *cross examination ex* art. 499 cod. proc.pen. e non per interrogatorio diretto del giudice), le quali ricalcheranno pedissequamente quelle da osservare nell'accertamento della responsabilità penale: ove ne ricorrano i presupposti, dunque, il giudice dell'appello penale, rilevata l'estinzione del reato, potrà — o talora dovrà (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio — 4 giugno 2021, n. 22065) — procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale al fine di decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili (art. 603, comma 3-*bis*, cod. proc.pen).»

Aggiunse ancora la Corte che «l'approdo dell'interpretazione logico-sistematica della norma processuale censurata assicura, quanto al cosiddetto secondo aspetto della presunzione di innocenza, la conformità alla richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, mentre da un lato ha ammonito che, «se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'art. 6 [paragrafo] 2 della Convenzione» (Corte EDU, sentenza

Pasquini contro Repubblica di San Marino), dall 'altro lato ha anche avvertito che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto della vittima al risarcimento del danno (in particolare, Corte EDU, sentenza Ringvold contro Norvegia). Una volta dichiarata la sopravvenuta causa estintiva del reato, in applicazione dell'art. 578 cod. proc.pen., l'imputato avrà diritto a che la sua responsabilità penale non sia più rimessa in discussione, ma la parte civile avrà diritto al pieno accertamento dell'obbligazione risarcitoria: Con la disposizione censurata il legislatore ha operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorietà dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile.

Quando il proscioglimento viene pronunciato in grado di appello o di legittimità, in seguito ad una valida condanna emessa nei gradi precedenti, la regola dell'accessorietà (che comporta il sacrificio dell'interesse della parte civile) subisce dei temperamenti, poiché essa continua ad essere applicabile nelle ipotesi di assoluzione nel merito e di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio remissione di querela), ma non trova applicazione allorché la dichiarazione di non doversi procedere dipenda dalla sopravvenienza di una causa estintiva del reato riconducibile a prescrizione o ad amnistia, nel qual caso prevale l'interesse della parte civile a conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua dinanzi allo stesso giudice penale, sebbene sia mutato l'ambito della cognizione richiestagli, che va circoscritta alla responsabilità civile.»

«In conclusione — chiosò il giudice delle leggi — il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza poter riconoscere, neppure *incidenter tantum*, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto.»

Così interpretato, l'art. 578 c.p.p. non violava il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU e come riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione europea.

2.3. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 182/2021.

Giova evidenziare che la pronuncia della Corte costituzionale n. 182 del 2021 è stata oggetto di valutazione da parte della Corte EDU (vedi Corte EDU 18 novembre 2021, c. Italia; Corte EDU, 15 settembre 2023, c. Italia, sebbene i casi oggetto delle due sentenze afferissero all'applicazione della fattispecie di cui all'art. 576 c.p.p.), che ne ha apprezzato l'equilibrio di sistema tra il principio di accessorietà dell'azione civile e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituitosi parte civile, evidenziandone la piena compatibilità con la CEDU.

2.4. La riforma c.d. Cartabia.

L'interpretazione, convenzionalmente e eurounitariamente considerata, dell'art. 578 c.p.p. proposta dalla Corte costituzionale è stata senza dubbio tenuta presente dal legislatore della riforma c.d. Cartabia nell'apportare le necessarie modifiche in punto di rapporti tra azione civile e azione penale nell'ambito del processo penale.

Invero, già con la legge n. 134/2021, nell'introdurre il nuovo istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (art. 344-*bis* c.p.p.), operativo in relazione alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi dal 1° gennaio 2020 (art. 2, comma 3, legge n. 134/2021), il legislatore si è preoccupato di disciplinare la fattispecie relativa alla declaratoria di improcedibilità inerente un processo nel quale risulta costituita la parte civile, conclusosi in primo grado con la condanna dell'imputato anche al risarcimento del danno, inserendo nell'art. 578 c.p.p. una specifica disposizione (il comma 1-*bis* introdotto dall'art. 2, comma 2, lettera *b)* della legge n. 134/2021).

Il comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. in origine così prevedeva: «quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato in favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis*, rinviano per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale».

Successivamente, in attuazione della delega di cui all'art. 1 comma 13 lettera *d)* della legge n. 134/2021, il legislatore delegato (art. 33 del decreto legislativo n. 150/2022) è intervenuto a modificare il comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., ad aggiungervi il comma 1-*ter*, e a modificare l'art. 573 c.p.p., aggiungendovi il comma 1-*bis*.

Nella sua attuale formulazione il comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. così statuisce: quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato in favore della parte civile, e in ogni caso di impugnazione della sentenza anche per gli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis*, rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile«. Il comma 1-*ter* prevede che «nei casi di cui al comma 1-*bis*, gli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato, permangono fino a che la sentenza che decide sulle questioni civili non è più soggetta a impugnazione». L'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p. così dispone: «quando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile». Come chiarito dalle Sezioni Unite (Cass. pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841), quest'ultima disposizione si applica alle impugnazioni per i soli interessi civili proposte relativamente ai giudizi nei quali la costituzione di parte civile sia intervenuta in epoca successiva al 30 dicembre 2022, quale data di entrata in vigore della predetta disposizione.

Si legge testualmente nella relazione illustrativa che ha accompagnato l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022: «analoga contraddizione sistematica, in ragione del carattere processuale e impediente della pronuncia di improcedibilità, produrrebbe una prosecuzione del giudizio di impugnazione ai soli effetti civili, considerata la natura accessoria dell'azione civile nel processo penale. A tale ultimo riguardo, peraltro, soccorre un ulteriore dato sistematico, ricavabile dalla disposizione già in vigore introdotta nel comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., ad opera della legge n. 134 del 2021, secondo cui, in caso di condanna per la responsabilità civile, il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* c.p.p, rinvia per la prosecuzione al giudice civile. Il legislatore, per quanto concerne i rapporti tra improcedibilità e azione civile, ha quindi scelto di percorrere una «terza via», mediana rispetto alla soluzione di lasciare al giudice penale il compito di decidere sulla domanda risarcitoria nonostante l'improcedibilità e a quella di imporre una riproposizione della domanda al giudice civile di primo grado. La scelta punta a ridurre il carico di lavoro del giudice penale nella fase delle impugnazioni, assicurando il diritto della parte civile a una decisione sull'azione risarcitoria in tempi non irragionevoli. In coerenza con tale scelta e con la *ratio* stessa della legge n. 134/2021, pertanto, si propone di attuare la delega in ordine ai rapporti tra improcedibilità dell'azione penale e azione civile trasferendo la decisione al giudice civile. L'opzione di trasferire al giudice civile la decisione sull'impugnazione, dopo la formazione del giudicato sui capi penali, sviluppa il percorso esegetico seguito dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 578, comma 1, c.p.p e, quindi, si basa sul presupposto che, per non incorrere in violazioni della presunzione d'innocenza dell'imputato, è necessario restringere l'oggetto di accertamento al solo diritto del danneggiato al risarcimento del danno, dopo lo spartiacque del giudicato. È pertanto ragionevole attribuire il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale. Ciò accade già, secondo la sentenza costituzionale n. 182 del 2021, nelle ipotesi coperte dall'art. 578, comma 1, c.p.p dove «il giudice penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice», ma «se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 codice civile)», valutando quindi se la condotta contestata «si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno». Secondo la Corte costituzionale, «la mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza» (sent. n. 182/2021, par. 14 m.). Questa ricostruzione è stata portata alle logiche conseguenze in sede di attuazione della direttiva di cui all'art. 1, comma 13, lettera *d)* della legge delega, nella parte in cui impone di disciplinare i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale e l'azione civile. L'art. 578, comma 1-*bis*, c.p.p. è stato pertanto modificato, includendo il riferimento ad «ogni caso» di impugnazione della sentenza «anche» per gli interessi civili (quindi anche in mancanza di una pronuncia di condanna alle restituzioni o al risarcimento dei danni). La «prosecuzione» del processo davanti al giudice civile, disposta dopo il necessario controllo del giudice penale sull'assenza di cause d'inammissibilità dell'impugnazione, non determina effetti pregiudizievoli per la parte civile o per l'imputato né dal punto di vista cognitivo, in quanto il giudice competente deve decidere tutte le «questioni civili», con esclusione di quelle penali coperte dal giudicato (la decisione civile non potrebbe quindi incidere sulla presunzione d'innocenza), né dal punto di vista probatorio, in quanto restano utilizzabili le prove acquisite nel processo penale, in contraddittorio con l'imputato, oltre a quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

Onde salvaguardare anche le cautele reali che assistono la domanda civile in sede penale, si introduce, con il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 578 c.p.p., una disposizione che — in deroga a quanto previsto dall'art. 317, comma 4, c.p.p. (a tal fine opportunamente interpolato) — prevede, nel caso di trasferimento dell'azione civile, la persistenza degli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato fino a che la sentenza che decide sulle questioni civili non sia più soggetta a impugnazione. Inoltre, per attuare la seconda parte della direttiva di cui alla lettera *d)*, è stata conseguentemente disciplinata l'ipotesi dell'impugnazione per i soli interessi civili, introducendo nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 573 c.p.p l'innovativa regola del trasferimento della decisione allo giudice civile, dopo la verifica imprescindibile sulla non inammissibilità dell'atto svolta dal giudice penale. Naturalmente, occorre attribuire il diritto d'impugnare, in prima battuta, come se si trattasse di un'impugnazione anche agli effetti civili (quindi come se vi fosse anche l'impugnazione agli effetti penali del p.m. o dell'imputato), situazione coperta dall'art. 573, comma 1, c.p.p. L'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p diventa applicabile dopo che il giudice penale dell'impugnazione abbia verificato l'assenza d'impugnazione anche agli effetti penali. Questa scelta del legislatore delegato determina un ulteriore risparmio di risorse, nell'ottica di implementare l'efficienza giudiziaria nella fase delle impugnazioni, e non si pone in conflitto con la giurisprudenza costituzionale, data la limitazione della cognizione del giudice civile alle «questioni civili». Il giudice civile non potrebbe pertanto accertare incidentalmente il tema già definito della responsabilità penale, neppure nel caso di appello proposto dalla sola parte civile avverso la sentenza di assoluzione dell'imputato, con una soluzione normativa che evita i profili d'illegittimità ravvisati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2019, rispetto all'eventualità di un accertamento dell'illecito penale compiuto in sede civile. Con il rinvio dell'appello o del ricorso al giudice di l'oggetto di accertamento non cambierebbe, ma si restringerebbe, dal momento che la domanda risarcitoria da illecito di è già implicita alla domanda risarcitoria da illecito penale (l'illecito penale implica l'illecito *di)*. Non vi sarebbe pertanto una modificazione della domanda risarcitoria nel passaggio dal giudizio penale a quello di. Ragionevolmente, l'eventualità dovrà essere prevista dal danneggiato dal reato sin dal momento della costituzione di parte di, atto che pertanto dovrà contenere l'esposizione delle ragioni che giustificano «la domanda agli effetti civili», secondo l'innovata formulazione dell'art. 78, lettera *d)*, c.p.p. In conseguenza della disciplina dettata per i rapporti fra improcedibilità dell'azione penale, azione di e confisca, si introducono due ulteriori misure al fine di prevenire l'eventuale prodursi di cause di improcedibilità e, nel caso in cui le stesse dovessero comunque verificarsi, evitare il pregiudizio che un ritardo nella declaratoria di improcedibilità potrebbe produrre all'azione della parte di e alle esigenze di pronta attivazione dell'autorità giudiziaria compente per le misure di prevenzione.» (relazione illustrativa pubblica nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 245 del 19 ottobre 2022, pag. 329 e ss.).

È di tutta evidenza l'importanza che ha avuto la sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021 nelle scelte operate dal legislatore della riforma c.d. Cartabia, finalizzate ad attribuire al giudice di il prosieguo del giudizio di impugnazione ogni volta che permangono esclusivamente in gioco interessi civili.

In buona sostanza, venuta meno la vicenda penale (vuoi perché dichiarata improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* c.p.p., vuoi perché l'impugnazione risulta proposta solo per gli interessi civili) il legislatore della riforma c.d. Cartabia ha previsto che il giudizio prosegue solo per gli interessi civili dinanzi al giudice di, al fine, da un lato, di sgravare il giudice penale dalla decisione sull'impugnazione, alleggerendo, in tale modo, i relativi ruoli di udienza, dall'altra, di salvaguardare la presunzione di innocenza dell'imputato.

In questo contesto, di rinnovata modulazione dei rapporti tra azione penale e azione di nell'ambito del processo penale, si inserisce la sentenza di recente pronunciata dalle Sezioni Unite (vedi Cassazione pen. sez. un., 28.3.-27 settembre 2024, n. 36208, c/), che costituisce la novità che ha determinato la necessità di ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale.

2.5. La sentenza delle Sezioni Unite (Cass. pen. sez. un. 28.3. – 27 settembre 2024, n. 36208).

Come è noto, con ordinanza dell'8 giugno 2023, la IV Sezione Penale della Cassazione rimetteva alle Sezioni Unite la questione inerente al sindacato del giudice di appello e alla regola di giudizio applicabile a fronte del gravame proposto dall'imputato, condannato in primo grado anche al risarcimento del danno, che non abbia rinunciato alla prescrizione. In particolare, la Sezione rimettente riteneva che, per quanto interpretativa di rigetto, la sentenza n. 182 del 2021 della Corte costituzionale costituiva termine di riferimento non eludibile, poiché la soluzione adottata appariva comporre in un ragionevole equilibrio i diversi valori in gioco, ponendosi nella linea di tendenza anche normativa di una sempre più evidente distinzione tra azione penale e azione di, mentre la pronuncia delle Sezioni Unite (Cass. pen. sez. un. 28 maggio 2009, n. 35490) sarebbe stata espressione di un diritto vivente per il quale la presunzione di innocenza non era chiamata a svolgere, nell'ambito dei rapporti tra azione penale e azione di, il ruolo di principio ordinatore, inscrivendosi in un contesto culturale che trasmetteva all'azione di le regole del giudizio penale in cui era stata ospitata. Intendendo dissentire dal principio enunciato dalle Sez. Un. , il collegio rimetteva la questione alle Sezioni Unite, chiamate a pronunciarsi sul seguente quesito: «se, nel giudizio di appello promosso avverso la sentenza

di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, possa pronunciare l'assoluzione nel merito anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, sulla base della regola di giudizio processual-penalistica dell'oltre ogni ragionevole dubbio, ovvero debba far prevalere la declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, pronunciandosi sulle statuizioni civili secondo la regola processual-civilistica del più probabile che non».

Le Sezioni Unite (vedi Cassazione pen. sez. un. , 28.3.-27 settembre 2024, n. 36208, c/), hanno affermato il seguente principio di diritto: «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte di, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito.»

Il ragionamento delle Sezioni Unite si è sviluppato partendo da quanto affermato dalle Sez. Un. . Si legge, invero, nella sentenza: «le Sezioni Unite, chiamate a dirimere il contrasto circa la prevalenza o meno del proscioglimento nel merito rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità nel caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, hanno espresso il principio per cui «all'esito del giudizio, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte di, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili» . La pronuncia, muovendo dal criterio di bilanciamento espresso dalla Corte costituzionale (sentenze n. 175 del 1971 e n. 275 del 1990, ordinanze nn. 300 e 362 del 1991) per cui l'equilibrio del sistema è garantito dalla possibilità per l'imputato di rinunciare alle cause estintive del reato (amnistia o prescrizione), ha confermato la prevalenza dell'obbligo di immediata declaratoria delle cause di non punibilità, dovendosi privilegiare in linea di principio le esigenze di speditezza sottese al disposto dell'art. 129 c.p.p. Le Sezioni Unite hanno, però, osservato che l'enunciato dell'art. 578 cod proc. pen. dischiude, in presenza della parte di, al giudice di appello la porta della «cognizione piena»; tale constatazione ha condotto ad affermare il principio, favorevole all'imputato, della prevalenza, in tal caso, del proscioglimento nel merito secondo la regola dettata dall'art. 530, commi 1 e 2, c.p.p. sulle esigenze di speditezza delle quali è espressione la declaratoria ai sensi dell'art. 129 cod proc. pen. La pronuncia ha messo in luce che l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che aveva indicato nel diritto dell'imputato a rinunciare all'amnistia e alla prescrizione il punto di equilibrio sul quale riposa la legittimità costituzionale dell'art. 129, comma 2, cod proc. pen. , lasciava in ombra la regola per cui, in presenza della parte di, il giudice è tenuto a valutare nel merito, anche al maturare di una causa estintiva del reato, il compendio probatorio già acquisito ai fini delle statuizioni civili. Ciò rende recessivo l'obbligo per il giudice di appello di attenersi a canoni di economia processuale rispetto al dovere di «conoscere» il merito della causa, aprendo in tal modo il varco alla tutela dei diritti fondamentali della persona imputata. L'accertamento del diritto al risarcimento del danno da reato implica, infatti, nel rispetto del contraddittorio, anche il diritto alla prova contraria, garantito a livello costituzionale dall'art. 111, terzo comma, Cost. e dall'art. 495, comma 2, codice di procedura penalein conformità all'art. 6 § 3 lettera *d)* CEDU. Divenendo recessiva l'esigenza di speditezza del processo, pur in presenza della causa estintiva e in assenza di rinuncia dell'imputato ad avvalersi della stessa, è logico che riemerga l'imperativo di assolvere l'imputato non solo a fronte dell'evidenza dell'innocenza, come espressamente previsto dall'art 129, comma 2, c.p.p. , ma anche nel caso in cui, pur essendovi alcuni elementi probatori a carico, essi siano inidonei a fondare una dichiarazione di responsabilità penale secondo la regola di giudizio di cui al secondo comma dell'art. 530 del codice di rito. Lo sviluppo argomentativo della sentenza è integrato dall'ulteriore constatazione che il parametro dell'evidenza sancito dall'art. 129, comma 2, c.p.p. , e con esso lo sbarramento a ogni ulteriore attività processuale, non altera il susseguirsi delle fasi processuali allorché il fenomeno estintivo emerga, piuttosto che nella fase istruttoria, in quella decisoria. Prevedendo, dunque, l'art. 578 c.p.p. il potere di cognizione piena del giudice di appello alla duplice condizione della presenza della parte di e della ricorrenza del fenomeno estintivo della prescrizione (o dell'amnistia), alle medesime condizioni le Sezioni Unite hanno ammesso l'esito assolutorio, anche ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod, proc. pen. , con prevalenza sulla causa estintiva«. In definitiva, secondo le Sezioni Unite, «la disposizione dell'art. 578 c.p.p. prevede eccezionalmente, in presenza della parte di, da un lato, la cognizione piena sull'accusa penale del giudice di appello pur a fronte di prescrizione maturata; dall'altro, il permanere del potere di cognizione del giudice di appello sugli interessi civili a seguito di declaratoria di prescrizione. Nel primo caso, argomentando dal potere di cognizione piena del giudice di appello in presenza della parte di, Sez. Un. consente l'assoluzione nel merito per mancanza o insufficienza della prova, pur essendo maturata la

prescrizione; nel secondo caso, che ha formato oggetto dell'esame della Corte costituzionale nella sentenza n. 182 del 2021, si tratta della valutazione della responsabilità di da parte del giudice dell'impugnazione penale a seguito di dichiarazione di prescrizione del reato in appello«.

Dopo avere ripercorso gli argomenti della sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, le Sezioni Unite hanno ritenuto che non vi fosse incompatibilità tra le due pronunce (Sez. Un. e Corte costituzionale n. 182/2021), partendo dal presupposto che «la sentenza interpretativa di rigetto del Giudice delle leggi pone un vincolo negativo di interpretazione [...] nel senso che il giudice *a quo* non può attribuire alla disposizione di legge la portata esegetica ritenuta non corretta dalla Corte costituzionale, pur restando libero di optare a favore di differenti soluzioni ermeneutiche che, ancorché non coincidenti con quelle della sentenza interpretativa di rigetto, non collidano con norme e principi costituzionali».

Pertanto, a parere delle Sezioni Unite, «il vincolo negativo posto dalla sentenza n. 182 cit. implica che l'art. 578 cod. proc. pen. non può essere interpretato nel senso che l'accertamento della responsabilità di da parte del giudice di appello penale, esaurita la vicenda penale con la declaratoria di prescrizione del reato, equivalga ad affermazione, sia *pur incidenter tantum*, di responsabilità penale. La *ratio* della pronuncia della Consulta è quella di evitare che, attraverso l'esame del fatto imposto dall'art. 578 cod. proc. pen. ai soli fini delle statuizioni sulla responsabilità civile, si giunga ad affermare *de facto* la responsabilità penale, così violando il principio di presunzione di non colpevolezza. La situazione processuale oggetto della pronuncia della Consulta riguarda il caso in cui «il giudice dell'impugnazione (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione agli effetti civili». Il principio espresso da Sez. U. opera, invece, nel caso in cui non sia venuta meno per il giudice dell'impugnazione penale la cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato. In altre parole, l'esigenza di tutela della presunzione d'innocenza nei rapporti tra proscioglimento in rito dell'accusa penale e potere cognitivo del giudice dell'impugnazione sugli interessi civili non si pone nell'ambito applicativo del principio espresso da Sez. U. , concernente la possibilità per il giudice penale di privilegiare l'assoluzione nel merito dell'accusa penale sulla declaratoria di prescrizione, con parallela revoca delle statuizioni civili» .

Concludendo, secondo le Sezioni Unite, «il principio consacrato in Sez. U. che assicura la più ampia tutela del diritto di difesa, non può ritenersi in contrasto con la tutela della presunzione di innocenza. L'intervento della Consulta pone come punto fermo che alla pronuncia di estinzione del reato ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen. non possa accompagnarsi, secondo una lettura convenzionalmente orientata della disposizione, l'affermazione, sia pure incidentale, della responsabilità penale dell'autore del danno. La tesi che fa derivare da tale esegesi il ripudio del principio espresso da Sez. U. finisce per imporre al giudice di appello la mera presa d'atto della causa estintiva. Tale ragionamento incorre, tuttavia, nel paradosso di negare, in virtù del principio di presunta innocenza, la possibilità per il giudice di valutare i presupposti dell'assoluzione nel merito, che rappresenta l'obiettivo primario del diritto di difesa. Il Collegio ritiene che, invece, per le ragioni di non incompatibilità tra la pronuncia della Consulta e quella delle Sezioni Unite in precedenza espresse, il vincolo negativo derivante dall'interprete dalla pronuncia costituzionale non incida sul principio affermato dalla sentenza . Tanto più che l'imputato potrebbe avere scelto di non rinunciare alla causa estintiva confidando nel diritto vivente originatosi da tale sentenza e dalla consolidata giurisprudenza di legittimità che vi ha fatto seguito».

Le Sezioni Unite ribadiscono, dunque, che i principi espressi dalle Sezioni Unite costituiscono «diritto vivente» (vedi punto 4. del Considerato in diritto».) e ne ribadiscono la perdurante validità anche dopo la sentenza n. 182 del 2021 della Consulta, ritenendo le due pronunce del tutto compatibili tra loro. Ciò fanno operando un netto distinguo tra i momenti valutativi del giudice di appello nella fattispecie prevista dall'art. 578 c.p.p.: in un primo momento, infatti, quello in cui operano i principi espressi dalle Sezioni Unite , il giudice di appello ha *cognitio plena* penale, potendo giungere all'assoluzione dell'imputato, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., facendo applicazione delle regole di giudizio del processo penale; in un secondo momento, quello successivo alla declaratoria di prescrizione del reato, in cui entrano, invece, in gioco i principi posti dalla sentenza del giudice delle leggi n. 182/2021, il giudice di appello dismette i panni del giudice penale per porsi «il cappello del giudice civile» e giudicare delle residue questioni civili secondo le regole di giudizio proprie del giudizio civile. In questo secondo momento del giudizio di impugnazione, svolto secondo il disposto dell'art. 578 c.p.p., il giudice di appello sarebbe legato al rispetto del vincolo negativo posto dalla sentenza della Consulta, che implica che l'accertamento della responsabilità civile, esaurita la vicenda penale con la declaratoria di prescrizione del reato, non può equivalere ad affermazione, sia pure *incidenter tantum*, di responsabilità penale.

2.6. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del «diritto vivente» espresso dalle Sezioni Unite Calpitano.

La soluzione esegetica percorsa dalle Sezioni Unite non sembra considerare che i due momenti che integrerebbero il complessivo giudizio previsto dall'art. 578 c.p.p. non sono formalmente distinti e svolti in due autonomi procedimenti, dinanzi a due diversi giudici, che si concludono anche con due distinti provvedimenti. Il giudizio di appello, considerato nella fattispecie di cui all'art. 578 c.p.p., è unico e si svolge dinanzi alla stessa Corte (di appello o di cassazione), che manifesta e argomenta la sua conclusiva decisione con un'unica sentenza.

Secondo il «diritto vivente», ribadito dalle Sezioni Unite nell'unica sentenza, prevista a conclusione del giudizio di appello di cui all'art. 578 c.p.p., la Corte, sulla base dell'impugnazione proposta e nel rispetto del principio devolutivo, deve dapprima giudicare l'imputato in ordine alla sua responsabilità penale secondo le regole proprie del giudizio penale, assolvendolo, se ricorrono anche i presupposti di cui all'art. 530 cpv. c.p.p., e invece dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, ove tali presupposti non ricorrano; quindi, deve occuparsi delle residue questioni civili secondo le regole proprie del giudizio civile, teoricamente senza alcun riferimento, neppure incidentale, alla colpevolezza dell'imputato. Tuttavia, nel momento in cui, riconoscendo che non vi sono i presupposti per assolvere l'imputato, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., la Corte di Appello dichiara estinto il reato per prescrizione, nella sostanza afferma che l'imputato avrebbe dovuto essere riconosciuto colpevole al di là di ogni ragionevole dubbio. Invero, nella mancata assoluzione (che sarebbe possibile anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p.) e nella declaratoria di estinzione del reato per prescrizione è necessariamente contenuto un giudizio incidentale di colpevolezza dell'imputato, che precede e che costituisce il presupposto per poi giungere ad occuparsi delle residue questioni civili. In buona sostanza, la conclusiva sentenza del giudizio di appello svoltosi ai sensi dell'art. 578 c.p.p., nel momento in cui dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, confermando le statuizioni civili, seguendo il «diritto vivente», finisce con il contenere in sé necessariamente un giudizio, almeno incidentale, di colpevolezza dell'imputato.

Non a caso, infatti, le Sezioni Unite, facendo applicazione del «diritto vivente» espresso dalle Sezioni Unite (e oggi ribadito dalle Sezioni Unite), avevano ritenuto, in passato, «revisionabile» la sentenza di prescrizione, confermativa delle statuizioni civili, emessa ai sensi dell'art. 578 c.p.p. Invero, a differenza della mera sentenza dichiarativa della prescrizione del reato in primo grado, che non può mai essere ritenuta sentenza di «condanna», non comportando l'attribuzione dello status di condannato nei riguardi dell'imputato, la sentenza di appello che, dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, confermi le statuizioni civili, viene ad essere equiparata, nella sostanza, ad una sentenza di «condanna». Le Sezioni Unite, infatti, hanno affermato l'ammissibilità, sia agli effetti penali che civili, della revisione richiesta ai sensi dell'art. 630, comma 1, lettera *c)*, c.p.p., della sentenza del giudice di appello che, prosciogliendo l'imputato per l'estinzione del reato dovuta a prescrizione o amnistia, e decidendo sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi concernenti gli interessi civili, abbia confermato la condanna al risarcimento dei danni nei confronti della parte civile (Cass. pen. sez. un. 25 ottobre 2018, n. 6141/19). Invero, si legge nella sentenza, nel caso previsto dall'art. 578 c.p.p., come nell'analogo caso di cui all'art. 578-*bis* c.p.p., l'imputato va ritenuto «condannato» sebbene ai soli fini delle statuizioni civili o di confisca, e, dunque, la relativa sentenza potrà essere oggetto di revisione; ma questi casi sono radicalmente diversi da quelli in cui alla sentenza di prescrizione non si accompagna la statuizione civile o quella di confisca, perché in questi casi l'imputato non potrà essere ritenuto un «condannato». «Non può quindi dubitarsi — si legge nella citata sentenza delle Sezioni Unite n. 6141/19 — che la statuizione di condanna agli effetti civili, pronunciata ai sensi dell'art. 578, di per sé suscettibile — se ingiusta — di arrecare pregiudizio all'interessato con riguardo alla sfera patrimoniale, contenga necessariamente, anche se incidentalmente, una implicita quanto ineludibile affermazione di responsabilità tout court operata, a cognizione piena, in relazione al fatto-reato causativo del danno, certamente suscettibile di arrecare pregiudizio all'interessato anche con riguardo alla sfera dei diritti della personalità. La contestualità delle pronunzie di estinzione del reato e di condanna alle statuizioni civili evidenzia, infatti, la sussistenza di un inscindibile collegamento tra l'affermazione di responsabilità agli effetti civili e la mancata pronunzia liberatoria, anche nel merito, agli effetti penali, che è senz'altro idonea a produrre un apprezzabile pregiudizio al diritto all'onore dell'imputato, con superamento — in concreto — della presunzione costituzionale di non colpevolezza».

La Corte costituzionale, con la sentenza interpretativa di rigetto n. 182 del 2021, aveva ritenuto di superare il problema, affermando che il principio di diritto sostenuto dalle Sezioni Unite presupponeva, per un verso, il carattere «pieno» o «integrale» della cognizione del giudice dell'impugnazione penale (il quale non poteva limitarsi a confermare o riformare immotivatamente le statuizioni civili emesse in primo grado, ma doveva esaminare compiutamente i motivi di gravame sottopostigli, avuto riguardo al compendio probatorio e dandone conto poi in motivazione), per altro verso, non presupponeva (né implicava) che il giudice, nel conoscere della domanda civile, dovesse altresì formulare, esplicitamente o meno, un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e dovesse effettuare un accertamento, principale o incidentale, sulla sua responsabilità penale, ben potendo contenere l'apprezzamento richiestogli entro i confini della responsabilità civile. Ciò non poteva ritenersi revocato in dubbio dall'affermata ammissibilità dell'istanza di revisione avverso la pronuncia di condanna al risarcimento del danno *ex* art. 578 c.p.p., giacché l'ammissibilità di questa impu-

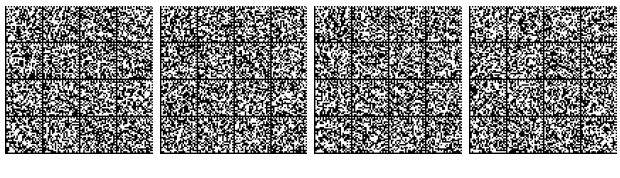
gnazione straordinaria si faceva discendere, come conseguenza, dall'ibridazione delle regole processuali che rimangono quelle del rito penale, anche quando nel giudizio residua soltanto la domanda civilistica in ordine alla quale si è pronunciato il giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 578 c.p.p.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, a differenza dell'art. 578-*bis* c.p.p., che richiedeva, testualmente, il previo accertamento della responsabilità dell'imputato, l'art. 578 c.p.p. non conteneva analoga clausola, sicché l'ambito di cognizione da esso richiesta al giudice penale ai fini del provvedimento sull'azione civile doveva essere ricostruito dall'interprete, nel rispetto dell'art. 6 CEDUe dell'art. 48 CDFUE, come interpretati dalle rispettive Corti. «Con l'art. 578 c.p.p. (affermava la Consulta) il legislatore aveva operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorietà dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile. Quando il proscioglimento viene pronunciato in grado di appello, o di legittimità, in seguito ad una valida condanna emessa nei gradi precedenti, la regola dell'accessorietà (che comporta il sacrificio dell'interesse della parte civile) subisce dei temperamenti, poiché essa continua ad essere applicabile nelle ipotesi di assoluzione nel merito e di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio remissione di querela), ma non trova applicazione allorché la dichiarazione di non doversi procedere dipenda dalla sopravvenienza di una causa estintiva del reato riconducibile a prescrizione o amnistia, nel quale caso prevale l'interesse della parte civile a conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua innanzi allo stesso giudice penale, sebbene sia mutato l'ambito di cognizione richiestagli, che va circoscritta alla responsabilità civile». Questo passo della sentenza n. 182 del 2021 non sembra consentire con riguardo all'art. 578 c.p.p. il duplice giudizio previsto dal «diritto vivente», così come ritenuto dalle Sez. Un. _ Ma sembrerebbe rappresentare semplicemente che le esigenze di tutela della parte civile soccombono a fronte del proscioglimento nel merito in appello (in un giudizio in cui, evidentemente, non è maturata la causa estintiva del reato per prescrizione o amnistia), ovvero di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio, remissione di querela), ipotesi distinte da quella di cui all'art. 578 c.p.p., dove, così testualmente la Consulta, «il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di tassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza potere riconoscere, neppure *incidenter tantum*, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto».

In buona sostanza, nell'interpretazione convenzionalmente e eurounitariamente conforme offerta dalla Consulta della disposizione di cui all'art. 578, comma 1, c.p.p. il giudice di appello, constatata l'estinzione del reato per prescrizione o amnistia (constatazione che non dovrebbe essere preceduta da alcuna verifica in ordine alla responsabilità penale dell'imputato), deve compiere un unico giudizio, avente il carattere pieno ed integrale, rispetto all'impugnazione proposta, ma avente ad oggetto non più la responsabilità penale dell'imputato, bensì la responsabilità civile, secondo le regole proprie del giudizio civile.

La Cassazione, però, nel suo più alto Consesso, ha ribadito il «diritto vivente» espresso dalle Sezioni Unite , che, come visto, ritengono che, nella fattispecie di cui all'art. 578 c.p.p., il giudice dell'impugnazione, che giudica con cognitio piena come giudice penale, deve accertare se l'imputato possa essere assolto dal reato ascrittogli, eventualmente ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., e, quindi, ove ciò non ritenga, e, dunque, ove ritenga, implicitamente o incidentalmente, che l'imputato sarebbe colpevole, al di là di ogni ragionevole dubbio, deve dichiarare estinto il reato per prescrizione e occuparsi, secondo le regole proprie del giudizio civile, delle residue questioni civili Così facendo, però, nel momento in cui il giudice dell'impugnazione passa ad occuparsi delle residue questioni civili, non può evitare di incorrere nella violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU e negli agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della CDFUE, avendo dovuto, in precedenza, escludere la possibilità di assolvere l'imputato e, quindi, avendo dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione sul presupposto della sua colpevolezza.

Così ricostruito il sistema, deve osservarsi che, benché estinto il reato contestato al B per prescrizione, la presenza della parte civile, in uno con i motivi di appello, tutti incentrati sull'assenza di penale responsabilità in capo all'appellante, obbligherebbero questa Corte, sulla base del «diritto vivente» riaffermato dalle Sezioni Unite , ad una preliminare rivalutazione piena della responsabilità «penale» del B in ordine allo stesso fatto-reato contestatogli, peraltro, sulla base del medesimo materiale probatorio avuto a disposizione dal giudice di prime cure, sia pure ai fini, eventualmente, ove non sussistenti i presupposti per la sua assoluzione, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., di confermare o meno le statuizioni civili disposte dal primo giudice.



È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema e, in particolare, dell'art. 578, comma 1, c.p.p., che di esso è la trasfusione normativa, relativamente al diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza di cui all'art. 6 comma 2 CEDU, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da intendersi come parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost.

Peraltro, la questione assume rilevanza anche in ordine alla conformità del sistema sopra delineato e, quindi, dell'art. 578, comma 1, c.p.p., rispetto al diritto dell'Unione europea, e, in specie, in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 CDFUE, anche in questo caso letti come parametri interposti degli articoli 11 e 117 Cost.

Infine, la questione appare rilevante anche rispetto ai parametri interni costituzionali di cui agli articoli 3 e 27, comma 2, Cost., in relazione alla diversa disciplina predisposta dal legislatore della riforma c.d. Cartabia con il comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. riguardo all'analoga fattispecie dell'improcedibilità dell'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* c.p.p.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 6, comma 2, CEDU quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost.

Vanno richiamati i principi già positivamente apprezzati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021.

Come è noto, l'art. 6, comma 2, CEDU tutela il «diritto alla presunzione di innocenza fino a prova contraria». Considerata come una garanzia procedurale nel contesto di un processo penale, la presunzione di innocenza impone requisiti relativi, tra l'altro, all'onere della prova, alle presunzioni legali di fatto e di diritto, al privilegio contro l'autoincriminazione, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 93; Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 101).

Tuttavia, in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6, comma 2, CEDU sia pratico e effettivo, la presunzione di innocenza ha anche un altro aspetto. Il suo scopo generale, in questo secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato (*cfr.* Corte CEDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 94; Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, c. Italia, § 314; Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, §§ 102 e 108).

Come espressamente indicato nell'articolo stesso, l'art. 6, comma 2, CEDU si applica quando una persona è accusata di un reato. La Corte europea dei diritti umani ha ripetutamente sottolineato che si tratta di un concetto autonomo, che deve essere interpretato secondo i tre criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza, i noti Engel criteria (Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi). Per valutare qualsiasi denuncia ai sensi dell'art. 6, comma 2, CEDU, che insorga nell'ambito di un procedimento giudiziario, è innanzitutto necessario accertare se il procedimento contestato comporti la determinazione di un'accusa penale, ai sensi della giurisprudenza della Corte (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 95).

Tuttavia, nei casi che riguardano il secondo aspetto della protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU, che si verifica quando il procedimento penale è terminato, è chiaro che l'applicazione di tale criterio è inappropriata. In questi casi, il procedimento penale si è necessariamente concluso e, a meno che il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale ai sensi della Convenzione, se l'art. 6 comma 2 CEDU è impiegato, deve esserlo per motivi diversi (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 96).

Sotto questo profilo, la Corte EDU è stata chiamata a considerare l'applicazione dell'art. 6, comma 2, CEDU alle decisioni giudiziarie prese a seguito della conclusione del procedimento penale, a titolo di interruzione o dopo un'assoluzione, in procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'imposizione di una responsabilità civile per il pagamento di un risarcimento alla vittima (vedi Corte EDU 11 febbraio 2003, Ringvold c. Norvegia; Corte EDU 15 maggio 2008, Orr c. Norvegia; Corte EDU 19 aprile 2011, Erkol c. Turchia; Corte EDU 12 aprile 2012, Lagardere c. Francia). Nella già citata causa Allen c. Regno Unito, la Corte EDU ha formulato il principio della presunzione di innocenza nel contesto del secondo aspetto dell'art. 6, comma 2, CEDU sostanzialmente affermando che la presunzione di innocenza significa che, in presenza di un'accusa penale e di un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione, la persona che è stata oggetto del procedimento penale è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza. In tale senso, pertanto, la presunzione di innocenza permarrà anche dopo la conclusione del procedimento penale, al fine di garantire che, per quanto riguarda qualsiasi accusa non provata, l'innocenza della persona in questione sia rispettata. Questa preoccupazione prioritaria è alla base dell'approccio della Corte in merito all'applicabilità dell'art. 6, comma 2, CEDU in questi casi. Ogniqualvolta la questione dell'applicabilità dell'art. 6, comma 2, CEDU si pone nel contesto di un procedimento successivo, il richiedente deve dimostrare l'esistenza di un legame, come sopra

indicato, tra il procedimento penale concluso e il procedimento successivo. Tale legame è probabile che sussista, ad esempio, quando il procedimento successivo richiede l'esame dell'esito del procedimento penale precedente e, in particolare, quando obbliga il giudice ad analizzare la sentenza penale; a procedere a un esame o a una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale; a valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che hanno portato all'accusa penale; a commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente.

Ciò posto, la Corte europea dei diritti umani è stata chiamata ad occuparsi di un caso (Pasquini c. San Marino, n. 23349/17, sentenza della III Sezione della Corte EDU del 20 ottobre 2020) del tutto sovrapponibile a quello in esame in questo procedimento. Si trattava di un caso in cui il ricorrente, condannato in primo grado, non solo penalmente ma anche a risarcire il danno nei confronti della costituita parte civile, in sede di appello si vedeva dichiarare estinto il reato per prescrizione, con conferma delle statuizioni civili, sulla base dell'art. 196-*bis* del c.p.p. sanmarinese, che così recita: «quando l'imputato è stato condannato a reintegrare le cose o a risarcire alla parte civile i danni causati da un reato — anche se il danno è ancora da quantificare — il giudice di appello, che dichiara il reato prescritto, decide sulle eccezioni relative agli obblighi derivanti dal reato, ai sensi dell'art. 140 del c.d.». Il ricorrente adiva la Corte dei diritti umani lamentando la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU.

Ebbene la Corte europea, ribadendo i consolidati principi sopra riportati, riteneva innanzitutto applicabile nel caso di specie il disposto dell'art. 6, comma 2, CEDU. Invero, il procedimento penale si era concluso in appello con l'interruzione del procedimento per prescrizione. In conseguenza dell'art. 196-*bis* del c.p.p. sanmarinese, lo stesso giudice dell'appello penale che si pronunciava sull'imputazione penale era anche competente a decidere il risarcimento dovuto alla vittima. Tuttavia, la determinazione del risarcimento alla vittima era una fase successiva all'interruzione del procedimento penale. In quella fase, il giudice dell'appello penale era tenuto ad analizzare i precedenti accertamenti penali e ad avviare una revisione o una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale. Egli doveva anche valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che avevano portato all'accusa penale e commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente. Dunque, esisteva un nesso tra le due determinazioni (vedi § 38 della sentenza Corte EDU 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino).

I giudici di Strasburgo ribadivano che il secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna, sicché senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo di cui all'art. 6, comma 2, CEDU rischiano di diventare teoriche o illusorie. Ciò che è in gioco, una volta terminato il procedimento penale, è anche la reputazione della persona e il modo in cui essa viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU a questo riguardo può sovrapporsi alla protezione offerta dall'art. 8 CEDU (vedi ancora Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, e altri c. Italia, § 314). Con riguardo a dichiarazioni successive alla cessazione del procedimento penale non con sentenza di assoluzione, ma comunque senza che l'imputato sia stato precedentemente dimostrato colpevole secondo la legge, risulta violata la presunzione di innocenza se una decisione giudiziaria che lo riguarda riflette un'opinione di colpevolezza. In questi casi, il linguaggio utilizzato dal giudice sarà di fondamentale importanza per valutare la compatibilità della decisione e la sua motivazione all'art. 6, comma 2, CEDU. Nei casi di richieste di risarcimento civile presentate dalle vittime, indipendentemente dal fatto che il procedimento si sia concluso con l'interruzione o con l'assoluzione, la Corte sottolineava che, sebbene l'esonero dalla responsabilità penale debba essere rispettato nel procedimento di risarcimento civile, non dovrebbe precludere l'accertamento della responsabilità civile per il pagamento del risarcimento derivante dagli stessi fatti sulla base di un onere probatorio meno rigoroso. Tuttavia, se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione di responsabilità penale della parte convenuta, ciò solleverebbe una questione rientrante nell'ambito dell'art. 6, comma 2, CEDU. In particolare, la Corte riteneva che la presunzione di innocenza fosse violata in situazione in cui i Tribunali avevano ritenuto «chiaramente probabile» che il ricorrente avesse commesso un reato o avevano espressamente indicato che le prove disponibili erano sufficienti per stabilire che era stato commesso un reato (vedi §§ da 49 a 53 della citata sentenza Pasquini c. San Marino).

Facendo applicazione dei su riportati principi, la Corte esaminava il caso, notando che: 1) la causa civile era stata trattata nell'ambito del procedimento penale; 2) la determinazione del giudice dell'appello penale che riguardava proprio gli stessi fatti imputati al ricorrente nel corso del procedimento penale era stata effettuata senza alcuna distinzione circa la qualificazione giuridica; 3) il giudice dell'appello penale si era dovuto basare sulle stesse prove esistenti nel fascicolo penale e non erano state presentate nuove prove; 4) il giudice dell'appello penale, pur facendo una propria valutazione di tali fatti, aveva confermato la constatazione di fatto del giudice penale di prima istanza e aveva proceduto a confermare l'ordine di risarcimento del danno senza intraprendere alcuna considerazione rilevante per quanto riguarda l'ammontare di tale danno, basandosi pertanto interamente sulla sentenza di primo grado; 5) il giudice dell'appello penale aveva basato la sua decisione sulla constatazione che la parte civile aveva subito un danno dagli atti posti

in essere dal ricorrente, che corrispondevano al reato imputatogli e, quindi, il giudice dell'appello penale aveva stabilito in modo inequivocabile che le azioni del ricorrente corrispondevano agli atti criminali di cui era stato accusato, andando ancora oltre, dichiarando esplicitamente che il ricorrente aveva commesso tali atti con dolo (*cfr.* §§ da 59 a 62).

È vero che il ricorrente era già stato dichiarato colpevole in prima istanza. Tuttavia, aggiungevano i giudici di Strasburgo, la giurisprudenza della Corte non distingueva tra i casi in cui le accuse venivano sospese perché cadute in prescrizione prima di qualsiasi accertamento penale e quelli che venivano sospese per lo stesso motivo dopo una prima constatazione di colpevolezza. Pertanto, affermava la Corte, le constatazioni di prima istanza, che non sono definitive, non possono condizionare le determinazioni successive e la Corte ribadiva che si dovrebbe esercitare una maggiore cautela nel formulare il ragionamento in una sentenza civile dopo l'interruzione del procedimento penale (§ 63).

In conclusione, siccome le parole usate dal giudice dell'appello penale nel decidere in materia di risarcimento erano tali che rappresentavano il comportamento del ricorrente come riconducibile agli atti criminali che gli erano stati imputati, rispetto ai quali non vi era alcun dubbio sull'esistenza del dolo, queste parole equivalevano ad una dichiarazione inequivocabile che il ricorrente avesse commesso un reato, e ciò non era coerente con la cessazione delle relative imputazioni a causa della scadenza del termine di prescrizione. Conseguenzialmente la Corte riscontrava la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU (§ 64).

I principi espressi nella sentenza Corte EDU, 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino, costituiscono «diritto consolidato» (secondo quanto ritenuto da Corte costituzionale n. 49/2015; d'altra parte, come sottolinea la Corte europea dei diritti umani, «le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico. Il loro carattere vincolante e la loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate»: vedi Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, c. Italia, § 252), ricollegandosi invero ad una consolidata e datata giurisprudenza europea (oltre alle sentenze sopra citate si veda anche Corte EDU, 4 giugno 2013, Teodor c. Romania, e, con riguardo alla natura pregiudizievole per il diritto alla presunzione di innocenza di un decreto di archiviazione per prescrizione del reato, che presentava l'indagato come colpevole, si veda Corte EDU, 29 gennaio 2019, Stirmanov c. Russia, e ancora Corte EDU, 3 ottobre 2019, Fleischner c. Germania; di recente, ancora, si richiama la sentenza Corte EDU, 10 ottobre 2024, Machalicky c. Repubblica Ceca, sempre in un caso di sentenza con la quale veniva dichiarata la prescrizione del reato, in cui).

La fattispecie appena descritta, oggetto della sentenza c. San Marino, peraltro, si attaglia perfettamente al caso in esame, poiché l'art. 578 c.p.p., per come interpretato dal «diritto vivente» da ultimo ribadito dalle Sezioni Unite , risulta formulato in termini del tutto simmetrici all'art. 196-*bis* del c.p.p. di San Marino.

Non è possibile, pertanto, procedere ad un'interpretazione convenzionalmente conforme dell'art. 578 c.p.p., così come peraltro formulata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021, ammettendo che il giudice di appello, constatata l'estinzione del reato per prescrizione e l'impossibilità di assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., limitandosi a descrivere uno stato di sospetto, che non violerebbe di per sé l'art. 6, comma 2, CEDU (vedi Corte EDU 26 marzo 1996, Leutscher c. Paesi Bassi), possa valutare le residue questioni civili facendo applicazione delle regole di giudizio del giudizio civile, senza neppure incidentalmente pronunciarsi sulla responsabilità penale dell'imputato. Secondo l'interpretazione della Cassazione, e cioè del «diritto vivente», il giudice di appello, prima di dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, deve compiere un esaustivo apprezzamento della responsabilità dell'imputato, alla luce dell'impugnazione proposta, eventualmente anche assolvendolo ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., sicché, ove a tale ultima conclusione non giunga, con il dichiarare estinto il reato per prescrizione, deve affermarne implicitamente la colpevolezza, poiché nella sostanza la sentenza emessa ai sensi dell'art. 578 c.p.p. è una sentenza di condanna suscettibile anche di revisione.

Sotto questo profilo, il tentativo delle Sezioni Unite di rendere compatibili i principi affermati dalle Sezioni Unite con l'interpretazione, convenzionalmente e eurounitariamente conforme, patrocinata dal giudice delle leggi con la sentenza n. 182/2021 non sembra cogliere nel segno per le ragioni già ampiamente esposte.

A fronte del «diritto vivente», ribadito dalle Sezioni Unite , non essendo possibile interpretare in maniera convenzionalmente conforme l'art. 578 c.p.p., secondo quanto stabilito a partire dalle c.d. sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, è necessario sollevare nuovamente incidente di costituzionalità della predetta norma per contrasto con gli articoli 6, comma 2, CEDU e 117, comma 1, Cost. nella parte in cui stabilisce che il giudice dell'appello penale, che dichiara estinto per prescrizione il reato per cui è intervenuta in primo grado condanna, è tenuto a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

Spetta, infatti, alla Corte costituzionale intervenire, a fronte del «diritto vivente», nell'impossibilità di un'interpretazione convenzionalmente conforme della norma di diritto interno in contrasto con la CEDU, che procederà al necessario bilanciamento degli interessi e dei diritti fondamentali in gioco.

3.2. Rispetto al diritto dell'Unione europea e segnatamente agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost.

Volendo esaminare la questione anche sul piano del diritto dell'U.E., anche in questo caso vanno richiamati i riferimenti già positivamente apprezzati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021.

In particolare, deve osservarsi che l'Unione europea ha emanato da tempo, ai sensi dell'art. 82 § 2 lettera *b)* TFUE, una specifica direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza (la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2016/UE/343 del 9 marzo 2016, entrata in vigore il 1° aprile 2016, con obbligo di recepimento fino al 1° aprile 2018; la direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con decreto legislativo n. 188/2021).

Nel dettaglio, l'art. 3, rubricato «Presunzione di innocenza», stabilisce che gli Stati Membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. All'art. 4, rubricato «Riferimenti in pubblico alla colpevolezza», si afferma che gli Stati Membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità. Il Considerando 11 chiarisce che la direttiva si applica ai procedimenti penali nell'accezione data dall'interpretazione della Corte di Giustizia UE, fatta salva la giurisprudenza della Corte EDU. Il Considerando 16 della direttiva chiarisce che la presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero, altresì, restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Il Considerando 17 della direttiva precisa che per «dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche» dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità. Ai sensi dell'art. 13 della direttiva nessuna disposizione della stessa può essere interpretata in modo da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla carta dei diritti fondamentali UE, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro che assicurino un livello di protezione più elevato.

Come ha definitivamente chiarito la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, I Sez., 13 giugno 2019, causa C-646/17, , punti da 29 a 37), le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, § 2, comma 1, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno una dimensione transnazionale, nel senso di avere ad oggetto materie penali aventi dimensione transnazionale. Di conseguenza, devono essere tenute presenti in qualsiasi procedimento penale. Ciò comporta, come logico corollario, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE, ai sensi dell'art. 51, § 1, della medesima, che stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati Membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'U.E. (Corte di Giustizia UE, 26.2.2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson, punto 17). Pertanto, nell'attuazione del diritto dell'U.E. non si può prescindere dall'art. 48 della CDFUE, e, siccome la Carta è equiparata ai Trattati (art. 6, § 1, *TUE)* e ne ha lo stesso valore giuridico, ne consegue che trattasi di diritto primario dell'UE.

Dunque, tutti i principi espressi dalla Corte EDU con riguardo alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6, comma 2, CEDU, possono ritenersi pienamente viventi ed operanti anche in ambito UE attraverso la citata direttiva e l'art. 48 della CDFUE (tenuto conto che il diritto alla presunzione di innocenza in esso sancito, conformemente all'art. 52, paragrafo 3, della CDFUE, ha significato e portata identici allo stesso diritto garantito dalla CEDU), con la conseguente possibilità di disapplicare le norme interne che dovessero porsi in contrasto con le norme UE aventi efficacia diretta.

Peraltro, trattandosi di questione che coinvolge diritti fondamentali che godono tutela sia in ambito UE che interno (vedi art. 27 Cost.), la relativa questione può essere sottoposta all'attenzione anche della Corte costituzionale, ai sensi degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., come chiarito da Corte costituzionale sentenze nn. 269/2017, 20/2019, 63/2019 e, da ultimo, 181/2024.

Secondo la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, II Sez., 5 settembre 2019, causa C-377/18, Ah e altri), ai sensi del'art. 4, § 1, prima frase, della direttiva 2016/UE/343, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, segnatamente, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino un indagato o un imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Secondo il Considerando 16 tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Nonostante l'art. 4, § 1, della citata direttiva lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità per l'adozione delle misure necessarie ai sensi di detta disposizione, resta il fatto che, come si evince dal Considerando 48 di tale direttiva, il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore alle norme della Carta o della CEDU, segnatamente quelle sulla presunzione di innocenza. A tale riguardo, sottolinea la Corte del Lussemburgo (vedi punto 41), occorre rilevare che la presunzione di innocenza è sancita dall'art. 48 della CDFUE, il quale, come risulta dalle spiegazioni relative a quest'ultima, corrisponde all'art. 6, commi 2 e 3, CEDU. Ne consegue che, conformemente all'art. 52, § 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'art. 48 di quest'ultima occorre prendere in considerazione l'art. 6, commi 2 e 3, CEDU, quale soglia di protezione minima. Sicché, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/UE/343 e nella giurisprudenza relativa all'art. 48 della CDFUE su come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 6, comma 2, CEDU (punto 42: nel caso di specie la Corte di Giustizia UE, proprio rifacendosi ad un precedente della Corte EDU, riteneva che l'art. 4 della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che non ostasse a che un accordo nel quale l'imputato riconosce la propria colpevolezza in cambio di una riduzione di pena, e che deve essere approvato da un giudice nazionale, menzioni espressamente quali coautori del reato non soltanto tale imputato ma anche altre persone imputate in un procedimento separato, che procede ordinariamente, a condizione, da un lato, che tale menzione sia necessaria per la qualificazione della responsabilità giuridica dell'imputato che ha concluso l'accordo, dall'altro, che il medesimo accordo indichi chiaramente che tali altre persone sono imputate in un procedimento penale distinto e che la loro colpevolezza non è stata legalmente accertata; in altra sentenza — Corte di Giustizia UE, I Sez., 19 settembre 2018, causa C-310/18 PPU, Milev —, la Corte ha affermato che l'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 deve essere letto alla luce del Considerando 16, secondo il quale il rispetto della presunzione di innocenza non pregiudica le decisioni riguardanti, ad esempio, la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Ai sensi dello stesso Considerando, prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe anzitutto dovere verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e quest'ultima potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Da quanto precede risulta che, nell'ambito dei procedimenti penali, la direttiva in questione e, in particolare, i suoi articoli 3 e 4, § 1, non ostano all'adozione di decisioni preliminari di natura procedurale, come una decisione di mantenere una misura di custodia cautelare adottata da un'autorità giudiziaria, fondate sul sospetto o su indizi di reità, purché tali decisioni non presentino la persona detenuta come colpevole).

Alla luce di ciò, si dubita della conformità al diritto UE dell'art. 578 c.p.p., come interpretato dal «diritto vivente», da ultimo ribadito dalla sentenza delle Sezioni Unite .

Anche in questo caso, eventuali bilanciamenti con altri interessi o diritti tutelati dall'ordinamento U.E. (con riguardo, ad esempio, alla parte civile «vittima» del reato, come si evince dall'art. 16 della direttiva 2012/UE/29), spettano alla Corte costituzionale.

Al riguardo, vanno richiamate le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso il vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione anche del diritto dell'U.E.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «non giova, altresì, alle tesi del giudice *a quo* il richiamo alla direttiva 25 ottobre 2012, n. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato: richiamo destinato, peraltro, a fungere da mero argomento di supporto delle altre doglianze, non avendo il rimettente evocato i parametri costituzionali che imporrebbero — in ipotesi — l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle istanze sovranazionali richiamate (ossia gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.). Al riguardo, è sufficiente osservare che l'obbligo degli Stati membri — sancito dall'art. 16, paragrafo 1, della citata direttiva — di garantire alla vittima «il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte

dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo», risulta espressamente subordinato alla condizione che «il diritto nazionale [non] preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario». Il che è proprio quanto si verifica, secondo l'ordinamento italiano, nell'ipotesi in esame».

Conclusivamente, va anche rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalle Sezioni Unite (vedi punto 8 del Considerato in diritto), la protezione giuridica offerta al diritto di difesa dell'imputato dall'interpretazione dell'art. 578, comma 1, c.p.p. resa dal «diritto vivente» rappresentato dalle Sezioni Unite non appare per nulla maggiore di quella offerta dalla CEDU e dal diritto dell'Unione europea, atteso che espone l'imputato ad un improprio giudizio di colpevolezza tutte le volte in cui, per la maturata estinzione del reato per prescrizione, di tale aspetto della vicenda giudiziaria il giudice di appello non dovrebbe più curarsi. Invero, si ribadisce, pur a fronte della maturata prescrizione, le Sezioni Unite obbligano il giudice dell'impugnazione, sulla base del principio devolutivo, ad una preliminare ed approfondita valutazione degli aspetti penali della vicenda, che può condurre all'assoluzione dell'imputato, ma anche alla sua implicita affermazione di colpevolezza. La «medaglia», dunque, deve essere osservata da entrambe le facce e non limitarsi a quella apparentemente più favorevole.

3.3. Rispetto agli artt. 3 e 27, comma 2, Cost.

L'intervento correttivo della Corte costituzionale potrebbe tradursi nella declaratoria di incostituzionalità dell'art. 578, comma 1, c.p.p. per come interpretato dal «diritto vivente», così da attribuire cogenza ai principi affermati nella sentenza interpretativa di rigetto n. 182/2021 (ed è l'ipotesi subordinata che si prospetta alla Corte).

Tuttavia, una simile soluzione rischierebbe di non tenere conto dell'evoluzione legislativa che c'è stata in conseguenza proprio della sentenza n. 182 del 2021 e della diversa architettura di sistema scaturita dalla riforma c.d. Cartabia circa i rapporti tra azione penale e azione civile nell'ambito del processo penale, che vale la pena di riassumere brevemente.

Invero, si è visto che, con riguardo all'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p., il legislatore ha ritenuto di percorrere una strada diversa da quella di cui all'art. 578, comma 1, c.p.p. Infatti, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alla restituzione o al risarcimento del danno, cagionato dal reato, a favore della parte civile, con la declaratoria di improcedibilità il giudice di appello (o la Corte di cassazione), verificata l'ammissibilità dell'impugnazione, deve rinviare per la prosecuzione del giudizio al giudice o alla Sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile (art. 578, comma 1-*bis*, c.p.p.). A fondamento di tale opzione normativa sono state poste certamente ragioni di alleggerimento del carico di lavoro delle Corti penali, ma anche, se non soprattutto, la necessità di sviluppare il percorso esegetico seguito dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 578, comma 1, c.p.p., che si basa sul presupposto che, per non incorrere in violazioni della presunzione d'innocenza dell'imputato, è necessario restringere l'oggetto di accertamento al solo diritto del danneggiato al risarcimento del danno, dopo lo spartiacque del giudicato. È stato, pertanto, ritenuto ragionevole attribuire il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale.

È certamente vero che l'istituto dell'improcedibilità opera sul piano processuale (vedi Cassazione pen. sez. V, 5 novembre 2021, n. 334/22, anche se, sottolinea la Cassazione, «l'inquadramento "processuale" della norma di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. non esclude che l'istituto abbia anche ripercussioni sostanziali, anche connesse all'indubbia novità dell'istituto che di fatto rileva in plurimi ambiti, ma esse rilevano quale mero effetto consequenziale all'improcedibilità dell'azione alla scadenza del termine fissato dal legislatore per la durata "ragionevole" del giudizio di impugnazione»: vedi punto 4.1.3. del Considerato in diritto), estinguendo l'azione penale, mentre quello della prescrizione opera sul piano sostanziale, estinguendo il reato. Tuttavia, ai fini che qui interessa, e cioè ai fini della tutela della presunzione di innocenza come tutelata in ambito costituzionale (art. 27, comma 2, Cost.) ed europeo (CEDU e diritto dell'UE), in entrambi i casi le pronunce determinano una interruzione del giudizio penale, senza essere giunti all'accertamento definitivo della responsabilità penale dell'imputato. In tutti e due i casi sorge un'esigenza di tutela del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, come detto, tutelata in ambito interno ed europeo, sicché, appare del tutto irragionevole una disparità di trattamento tra le due fattispecie (l'una — l'improcedibilità — applicabile in relazione alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi dopo il 1° gennaio 2020 — l'altra — la prescrizione — operante in ordine alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi fino al 31 dicembre 2019).

D'altra parte, come la prescrizione, anche l'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. è rinunciabile da parte dell'imputato (art. 344-*bis*, comma 7, c.p.p.). Pertanto, in relazione alla fattispecie di cui all'art. 578, comma 1-*bis*, c.p.p., come non esiste un diritto dell'imputato, che non ha chiesto la prosecuzione del processo, ma che ha impugnato la sentenza di condanna, anche al risarcimento del danno, a fini penali, ad una cognizione piena della sua responsabilità penale, così non si giustifica, sulla base del «diritto vivente» ribadito da Sezioni Unite , che l'imputato, che non ha rinunciato alla

prescrizione, ma che ha impugnato la sentenza di condanna, anche al risarcimento del danno, a fini penali, debba godere della possibilità di una valutazione piena della sua responsabilità penale da parte del giudice di appello, semplicemente per la presenza della costituita parte civile. A tale fine, infatti, è sufficiente ad assicurare il diritto di difesa dell'imputato (nonché il suo diritto alla presunzione di innocenza) la previsione di cui all'art. 129, comma 2, c.p.p., che gli assicura, in qualsiasi stato e grado del processo, l'assoluzione in presenza di evidenza della prova di innocenza. Il diritto, invece, ad un esame pieno della sua responsabilità penale, imposto dal «diritto vivente», non solo appare del tutto irragionevole e ingiustificato, a fronte dell'analogo istituto di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. e della previsione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., ma appare foriero di potenziali conseguenze pregiudizievoli sotto il profilo della tutela del diritto alla presunzione di innocenza, poiché, nell'ipotesi in cui il giudice di appello ritenga che non sussistano i presupposti per assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., e, quindi, dichiari l'estinzione del reato per prescrizione, implicitamente ed incidentalmente ne afferma la colpevolezza in relazione al fatto-reato ascrittogli, subito dopo passando ad esaminare, in riferimento al medesimo fatto-reato, produttivo di danno, la sua responsabilità civile, così da correre concretamente il rischio della violazione della presunzione di innocenza come tutelata dall'art. 6, comma 2, CEDU e dal diritto dell'Unione europea.

Quanto al necessario bilanciamento dei contrapposti interessi (tutela della presunzione di innocenza/ragionevole durata del giudizio in punto di responsabilità civile), deve osservarsi che l'opzione seguita dal legislatore con l'inserimento del comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. costituisce, sotto questo profilo, un esempio di equilibrato bilanciamento, che certamente può, ed anzi deve, essere tenuto presente in questa sede al fine di adeguare il disposto di cui all'art. 578, comma 1, c.p.p. agli invocati parametri costituzionali, convenzionali ed eurounitari. Invero, innanzitutto, come la stessa Corte costituzionale ha ricordato, la norma di cui all'art. 578 c.p.p. rappresenta un'eccezione nel rapporto che regola l'esercizio dell'azione civile nel processo penale (vedi Corte costituzionale n. 176/2019), che non viene pregiudicato nell'ipotesi in cui alla pronuncia di non doversi procedere per estinzione del reato da parte del giudice di appello non dovesse fare seguito la conferma delle statuizioni civili da parte dello stesso giudice di appello penale. La costituzione di parte civile nel processo penale interrompe il decorso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno con effetti permanenti fino al passaggio in giudicato della sentenza che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, cominciando a decorrere nuovamente da tale data (Cass. civ. sez. III, 20 giugno 1978, n. 3036). Peraltro, la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato (come del resto la pronuncia *ex* art. 344-*bis* c.p.p.) non avrebbe alcun effetto nell'eventuale giudizio civile di risarcimento del danno. Quanto al diritto della parte civile di ottenere in tempi ragionevoli il risarcimento del danno patito per effetto del reato, diritto costituzionalmente tutelato ai sensi dell'art. 111, comma 2, Cost, deve osservarsi che lo stesso sarebbe certamente assicurato dalla prosecuzione del giudizio dinanzi al giudice civile, che, quindi, come osservato dalla Cassazione (vedi Cassazione pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841) a proposito dell'analoga disposizione di cui all'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p., non dovrebbe essere neppure riassunto dinanzi al giudice civile competente per grado, ma semplicemente proseguirebbe, assicurando, peraltro, la piena utilizzabilità delle prove acquisite nel processo penale (oltre che di quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile). D'altra parte, il diritto alla ragionevole durata del giudizio a fini civili dovrebbe, in ogni caso, cedere il passo di fronte ad altri diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati, quali il diritto di difesa dell'imputato e, come nel caso di specie, il suo diritto a vedersi presumere innocente fino all'accertamento definitivo della sua colpevolezza.

Sul punto, si richiamano le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 c.p.p. nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso il vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost.), ovvero il richiamo all'art. 6 CEDU nella parte in cui tutela anche i diritti civili.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «con riguardo, infine, all'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost.), questa Corte ha ripetutamente affermato che — alla luce dello stesso richiamo al connotato di «ragionevolezza», che compare nella formula costituzionale — possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme «che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015 n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005). Tale ipotesi non è ravvisabile nel caso considerato. La preclusione della decisione sulle questioni civili, nel caso di proscioglimento dell'imputato per qualsiasi causa — compreso il vizio totale di mente — se pure procrastina la pronuncia definitiva sulla domanda risarcitoria del danneggiato, costringendolo ad instaurare un autonomo giudizio civile, trova però giustificazione, come già rimarcato, nel carattere accessorio e subordinato dell'azione civile proposta nell'ambito del processo penale rispetto alle finalità di quest'ultimo, e segnatamente nel preminente interesse pubblico (e dello stesso imputato) alla sollecita definizione del processo penale che non si concluda con un accertamento di responsabilità, riportando nella sede naturale le istanze di natura civile fatte valere nei suoi confronti. Ciò, in linea, una volta ancora, con il favore per la separazione dei giudizi cui è ispirato il vigente sistema processuale. [...] Parimenti non probanti appaiono, da ultimo, i riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo operati dalla parte privata: anche in questo caso, con semplice funzione rafforzativa delle

denunciate violazioni degli articoli 24 e 111 Cost., non figurando tra i parametri dell'odierno scrutinio quello più direttamente conferente (l'art. 117, primo comma, Cost.). La Corte Strasburgo è, in effetti, costante nel riconoscere che, nella misura in cui la legislazione nazionale accordi alla vittima del reato la possibilità di intervenire nel processo penale per difendere i propri interessi tramite la costituzione di parte civile, tale diritto va considerato un «diritto civile» agli effetti dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con conseguente spettanza, alla vittima stessa, delle garanzie in tema di equo processo ivi stabilite, compresa quella relativa alla ragionevole durata (Grande Camera, sentenza 12 febbraio 2004, Perez contro Francia; in senso conforme, tra le altre, sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; Grande Camera, sentenza 20 marzo 2009, Gorou contro Grecia). In questa logica, la Corte europea si è, peraltro, specificamente occupata, in più occasioni, dell'ipotesi del mancato esame della domanda della parte civile per essersi il procedimento penale chiuso con provvedimento diverso dalla condanna dell'imputato, in applicazione di una regola condivisa — sia pure con diverse varianti e gradazioni — da plurimi ordinamenti nazionali. Tale regime non è stato affatto ritenuto, in sé e per sé, contrastante con le garanzie convenzionali. La violazione dell'art. 6 della CEDU, in particolare sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, è stata ravvisata dai giudici di Strasburgo solo in due ipotesi. In primo luogo, quando la vittima del reato non fruisca di altri rimedi accessibili ed efficaci per far valere le sue pretese (sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; sezione prima, sentenza 4 ottobre 2007, Forum Maritime s.a. contro Romania): rimedi che, nell'ordinamento italiano, sono invece offerti dalla possibilità di rivolgersi al giudice civile. In secondo luogo, la violazione è stata riscontrata allorché il concreto funzionamento del meccanismo frustri indebitamente le legittime aspettative del danneggiato, come nel caso in cui la prescrizione della responsabilità penale dell'autore del reato, impeditiva dell'esame della domanda civile, sia imputabile a ingiustificati ritardi delle autorità giudiziarie nella conduzione del procedimento penale (Grande Camera, sentenza 2 ottobre 2008, Atanasova contro Bulgaria; sezione prima, sentenza 3 aprile 2003, Anagnostopoulos contro Grecia): malfunzionamento che non dipende, peraltro, dalla norma e che comunque non viene in considerazione nell'ipotesi qui in esame.» (Corte cost. n. 12/2016).

D'altronde, come chiarito ancora di recente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, grande camera, 24 settembre 2024, Fabbri e altri c. San Marino), il fatto che la chiusura di un procedimento penale impedisca la pronuncia di una decisione relativa a domande civili nell'ambito di tale procedimento penale non costituisce, in linea di principio, una violazione del diritto di accesso ad un Tribunale se la cessazione di tale procedimento penale si basa su motivi giuridici non applicati in modo arbitrario o irragionevole e se il ricorrente disponeva *ab initio* di un altro mezzo di ricorso atto a consentirgli di ottenere una decisione sulle sue pretese di carattere civile. Anche sotto il profilo del rispetto di un termine ragionevole per la trattazione della causa civile, spetta agli Stati membri organizzare i propri sistemi giudiziari in modo tale da che i propri Tribunali possano garantire a ciascuno il diritto di ottenere una decisione definitiva sulle controversie relative ai propri diritti e obblighi civili in tempi ragionevoli, e la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso, verificando la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e quello delle Autorità competenti, nonché la posta in gioco degli interessati.

Nel caso di specie, premesso che le parti civili disponevano *ab initio* della possibilità di esercitare autonomamente l'azione civile dinanzi ai giudici civili, in ogni caso la prospettiva della prosecuzione del giudizio di appello in sede civile, in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, assicura non solo il pieno accesso alla tutela giudiziaria, ma anche una risposta di giustizia in tempi ragionevoli.

Infine, la prospettata assimilazione della fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 578 c.p.p., rispetto a quella di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo, non frustrerebbe le aspettative dell'imputato (ovvero della stessa parte civile) a che il giudizio di appello, con riferimento alle residue questioni civili, si svolga nel merito dinanzi al giudice dell'appello penale, giacché l'eventualità che il giudizio si svolga ad un certo punto dinanzi al giudice dell'appello civile è prospettiva già esistente, tenuto conto del disposto dell'art. 622 c.p.p., come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità (vedi Cassazione pen. sez. un., 18 luglio 2013, n. 40109, imp. , e Cassazione pen. sez. un., 28 gennaio 2021, n. 22065, imp.).

Sotto quest'ultimo profilo, del resto, l'originaria introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., ad opera della legge n. 134/2021 — a differenza dell'introduzione da parte del decreto legislativo n. 150/2022 del comma 1-*bis* nell'art. 573 c.p.p., che è stata collegata anche alla modifica apportata dal medesimo decreto all'art. 78, comma 1 lettera *d)*, c.p.p. (vedi Cassazione pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841), così da ancorarne l'operatività a quei processi nei quali la costituzione di parte civile è intervenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022 —, è avvenuta autonomamente, a seguito dell'introduzione dell'istituto di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. Pertanto, la sua efficacia non risulta ricollegabile al momento in cui è avvenuta la costituzione di parte civile. In buona sostanza, se alla data di entrata in vigore della legge n. 134/2021, con riguardo ad impugnazioni relative a processi aventi ad oggetto reati commessi dopo il 1° gennaio 2020, risultava già costituita la parte civile, l'art. 578, comma 1-*bis*, c.p.p. ha comunque piena efficacia, essendo ancorata la sua operatività esclusivamente all'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. Ne consegue che, anche sotto

questo aspetto, non vi è alcuna preclusione nell'estendere, in via pretoria costituzionale, la disciplina di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. alla fattispecie di cui al comma 1 della medesima disposizione, poiché, come nel primo caso il legislatore ha ritenuto recessiva, a seguito dell'eventuale declaratoria di improcedibilità dell'azione penale, l'eventuale aspettativa delle parti private (imputato e/o parte civile già costituita al momento dell'entrata in vigore della norma) a che il processo fosse definito nel merito, anche con riferimento alle questioni civili, dal giudice penale, così allo stesso modo può ritenersi recessiva analoga aspettativa riguardo alla sopravvenuta declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.

In conclusione, ai fini di rendere costituzionalmente legittimo il disposto dell'art. 578, comma 1, c.p.p. l'intervento «correttivo» non dovrebbe limitarsi alla declaratoria di illegittimità della norma, come interpretata dal «diritto vivente», ma dovrebbe spingersi a renderla conforme all'analoga disposizione di cui al comma 1-*bis* del medesimo art. 578 c.p.p. (con eventuale estensione, in via derivata, anche rispetto al comma 1-*ter* della citata disposizione), in tale modo eliminando, altresì, irragionevoli disparità di trattamento tra imputati, a fronte di situazioni del tutto analoghe, determinate semplicemente sulla base della data del commesso reato.

Invero, solo per avere commesso il reato in epoca successiva al 1° gennaio 2020, a fronte di un'identica situazione (interruzione del processo senza un'affermazione definitiva di responsabilità penale), l'imputato godrebbe di una tutela maggiore rispetto al diritto alla presunzione di innocenza di quella di cui godrebbe l'imputato di un reato commesso fino al 31 dicembre 2019. Quest'ultimo, infatti, anche a fronte di un'interpretazione conforme dell'art. 578, comma 1, c.p.p. ai parametri costituzionali ed europei, permanendo il giudizio sugli interessi civili dinanzi al giudice dell'impugnazione penale, correrebbe comunque il rischio di violazioni del suo diritto ad essere presunto innocente, rischio che il legislatore ha voluto definitivamente escludere per l'autore di un reato commesso dal 1° gennaio 2020, trasferendo il residuale giudizio sulle questioni civili nella sua sede naturale, e cioè dinanzi al competente giudice civile.

D'altronde, non può neppure tacersi che ben potrebbero verificarsi fattispecie in cui al medesimo imputato, nell'ambito dello stesso processo, risultano contestati fatti commessi prima del 1° gennaio 2020 e fatti commessi successivamente, con la conseguenza che, verificatesi, per ipotesi, le condizioni previste dai commi 1 (con riguardo ai fatti commessi prima del 1° gennaio 2020) e 1-*bis* (in relazione ai fatti commessi successivamente al 1° gennaio 2020) dell'art. 578 c.p.p., la presenza della parte civile determinerebbe l'operatività di due diverse discipline in maniera del tutto irragionevole.

Come è noto, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, si ha violazione dell'art. 3 Cost. quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex plurimis* Corte costituzionale n. 340/2004).

In subordine, comunque, ove la Corte ritenga non equiparabili le situazioni previste dai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p., la questione di legittimità costituzionale viene in ogni caso sollevata con riferimento all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui l'art. 578, comma 1, c.p.p. viene interpretato secondo il «diritto vivente» rappresentato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione e , e non nel senso già fatto proprio dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182/2021.

P. Q. M.

LA CORTE

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, in via principale, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., nonché in relazione agli articoli 3 e 27, comma 2, Cost., con riferimento all'art. 578, comma 1, c.p.p., nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, e non prevede, invece, che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis *dell'art. 578 c.p.p., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello*

stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile;

in via subordinata, solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., e in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost., con riferimento all'art. 578, comma 1, c.p.p., per come interpretato dal «diritto vivente» rappresentato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 35490/09 imp. e n. 36208/2024, c/ , nella parte in cui si afferma che «nel giudizio di appello avverso la sentenza dì condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 13 dicembre 2024

Il Presidente: OTTAVIANO

Il consigliere est: BIONDI

25C00083

N. **64**

Ordinanza del 13 dicembre 2024 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di S. B.

Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Mancata previsione che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

In via subordinata: Processo penale – Impugnazioni – Decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per prescrizione – Previsione che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili – Interpretazione del diritto vivente rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 35490 del 2009 e n. 36208 del 2024 nella parte in cui si afferma «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

– Codice di procedura penale, art. 578, comma 1.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

SEZIONE UNICA PENALE

Composta dai sigg.:

dott. Francesco Ottaviano, Presidente;

dott. Giuseppe Biondi, consigliere rel.;

dott. Luca Colitta, consigliere;

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

B. S., nato a ... il ..., ivi residente alla via F.S. Portaluri n. 3 ... difeso di fiducia dall'avv. Dimitry Conte del Foro di Lecce, imputato del reato di cui all'art. 646 e 61 n. 11 c.p. per essersi, approfittando della relazione di collaborazione e dipendenza dalla società « ... », che in data ... lo aveva assunto come operatore di vendita/prima categoria appartenente alla categoria dipendenti settore terziario distruzione servizi/CCNL, indebitamente appropriato di svariati incassi ricevuti dalla clientela per la vendita di merce per un totale complessivo di euro ..., che avrebbe dovuto versare alla sopradetta società, omettendo di consegnarla e trattenendola per sé.

In ... , accertato il ...

Parte civile costituita:

Società ... , in persona di ..., nella sua qualità di amministratore delegato, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Caroleo Grimaldi del Foro di Roma.

OSSERVA:

1. Premessa e svolgimento del processo.

Con sentenza del Tribunale di Lecce in data 8 settembre 2021 B. S. veniva ritenuto responsabile del reato ascrittogli limitatamente ai fatti commessi dal ... in poi e, riconosciute le circostanze attenuanti generiche, veniva condannato alla pena di mesi tre di reclusione e euro 300,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali. Il B. veniva, altresì, condannato a risarcire il danno alla costituita parte civile, liquidato in euro ..., oltre interessi sino al soddisfo, nonché alla rifusione delle spese di lite in favore della parte civile, quantificate in complessivi euro ... per compensi professionali, oltre accessori di legge. Veniva concessa la sospensione condizionale della pena, subordinatamente al risarcimento del danno, entro novanta giorni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Avverso la citata sentenza proponeva tempestivo appello il difensore dell'imputato, censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi:

1. Con il primo motivo di appello si sostiene l'insussistenza del fatto per il mancato raggiungimento della prova del reato contestato. Avrebbe dovuto farsi carico del cosiddetto onere della prova il querelante. Tuttavia, i pagamenti effettuati dai clienti e riscossi dal B. sarebbero avvenuti tramite assegni non trasferibili intestati a ... , come anche confermato dai testi d'accusa. Alcuni clienti a volte pagavano in contanti, circostanza quest'ultima non confermata da alcun riscontro documentale. Inoltre, tutti i testi di accusa non avrebbero saputo indicare se le somme asseritamente pagate dai clienti fossero state realmente versate, eccetto pochi casi di clienti che fornivano la fotocopia dell'assegno. Dunque, non sarebbe stata fornita la prova che gli ammanchi dei clienti gestiti dal venditore B. fossero derivati da un contegno illecito dell'imputato, che tratteneva tali somme. Tanto perché i clienti non fornivano la prova del loro avvenuto pagamento al B., ma lo dichiaravano in modo unilaterale, senza fornire riscontro, e dopo molto tempo, ovvero solo quando l'ufficio recupero crediti della ..., come indicato dalla responsabile del settore, la teste ..., verificando la situazione patrimoniale della società, notando le situazioni debitorie di vari clienti, chiamava i medesimi per la riscossione. Peraltro, i soli clienti che fornivano la prova dei pagamenti esibivano la copia degli assegni intestati alla ... e non trasferibili. D'altra parte, i controlli venivano eseguiti da parte della ... quando il B. non era più un dipendente della società. Le dichiarazioni della teste ... sarebbero contraddittorie.

La stessa riconosceva una mail prodotta dalla difesa, inviata dalla ... al B. in data ... e ..., con cui l'azienda contestava gli ammanchi all'imputato già nell'anno ... e lo licenziava. La querela, però, veniva sporta solo nel ... . Il B. vantava un credito nei confronti della ... e sul punto la Cassazione si è espressa affermando che il dipendente che trattiene delle somme, errando nel ritenersi creditore dell'azienda, non commetterebbe reato.

2. Con il secondo motivo di impugnazione si eccepisce l'estinzione del reato per prescrizione, atteso che i fatti addebitati al B. risalirebbero al ..., come anche indicato dal giudice di prime cure.

Si conclude, pertanto, chiedendo in via principale l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste, anche con formula dubitativa non essendo stata raggiunta la prova del reato contestato, in subordine dichiararsi il non doversi procedere a seguito di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

All'odierna udienza del 13 dicembre 2024, che si è tenuta ai sensi dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 137/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 176/2020, lette le conclusioni scritte delle parti, pervenute a mezzo PEC, è stata emessa la seguente ordinanza, che verrà comunicata alle parti.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. L'applicazione nel caso di specie dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, oggetto delle censure di incostituzionalità.

Va osservato che il reato ascritto al B. è effettivamente estinto per prescrizione. Invero, come emerge pacificamente dalla lettura della sentenza di primo grado (pag. 6, 7, 8 e 9), al momento della lettura del dispositivo della sentenza impugnata non risultavano estinti per prescrizione i fatti asseritamente commessi dopo il mese di ..., e, precisamente, i fatti asseritamente commessi dal ... al ... (somme asseritamente non versate per un importo pari a euro ...). Orbene, anche tenendo conto dei periodi di sospensione calcolati dal primo giudice (giorni 64 per il rinvio in conseguenza della pandemia da COVID-19 e giorni 61 per il rinvio dell'11 novembre 2020 per il legittimo impedimento del difensore dell'imputato) termine di prescrizione è venuto a maturare per tutti i fatti tra il 15 dicembre 2021 e il 30 giugno 2022.

Tuttavia, è costituita e presente nel giudizio la parte civile. In primo grado, il B. riconosciuto colpevole del reato ascrittogli, è stato condannato a risarcire il danno nei confronti della parte privata, liquidato in euro ...

Con l'appello, come visto, si chiede l'assoluzione dell'imputato, anche con formula dubitativa, e, quindi, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale. Orbene, ai sensi dell'art. 574, comma 4, del codice di procedura penale l'impugnazione così proposta estende i suoi effetti alla pronuncia di condanna al risarcimento del danno e alla rifusione delle spese processuali. Pertanto, questa Corte è chiamata a fare applicazione nel caso di specie della norrna di cui all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, a mente della quale, «quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili» (mentre, ove non fossero stati proposti motivi sulla responsabilità, neppure civile — ad esempio motivi solo sul trattamento sanzionatorio, genericamente inteso —, questa Corte non avrebbe dovuto pronunciarsi sulle statuizioni civili *ex* art. 578 del codice di procedura penale, che sarebbero rimaste, quindi, automaticamente ferme, anche in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, in mancanza di doglianze sull'affermazione di responsabilità: vedi sul punto Cass. pen. sez. V, 13 novembre 2023, n. 6380/24, fattispecie di ricorso per cassazione, avverso sentenza di conferma della condanna in appello per delitto di bancarotta fraudolenta e di condanna al risarcimento del danno, con il quale si lamentava solo il mancato riconoscimento del beneficio di cui all'art. 163 c.p., in cui la Cassazione, ritenuto fondato il motivo, si limitava solo ad annullare senza rinvio la sentenza impugnata per la sopravvenuta estinzione del reato per prescrizione, affermando il principio di diritto di cui sopra).

2.2. L'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale nell'interpretazione della Corte costituzionale.

Come è noto, questa disposizione è stata oggetto in passato di dubbi di legittimità costituzionale, posti proprio da questa Corte con due ordinanze. La questione venne dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 182 del 2021.

Si invocava — per il tramite dei parametri interposti di cui agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione — il principio della presunzione di innocenza operante nell'ambito dell'ordinamento sia convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU), sia europeo (art. 48 CDFUE, unitamente agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE), il quale vieta che la persona, accusata di avere commesso un reato e sottoposta ad un procedimento penale conclusosi con proscioglimento (in rito o in merito), possa poi essere trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato precedentemente contestatole.

In particolare, tale principio veniva posto in rilievo in relazione alla fattispecie della prescrizione quale causa di estinzione del reato (art. 157, primo comma, c.p.), istituto questo la cui valenza sostanziale è stata confermata dalla Corte costituzionale (sentenze n. 140 del 2021 e n. 278 del 2020). Questa Corte dubitava della conformità dell'art. 578 del codice di procedura penale al principio della presunzione di innocenza, come declinato dalla giurisprudenza CEDU e come risultante dall'ordinamento dell'Unione europea, nella misura in cui si assumeva che, per decidere sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, si dovesse accertare, seppure *incidenter tantum*, la responsabilità penale dell'imputato per il reato estinto per prescrizione e in relazione al quale occorreva, invece, pronunciare una sentenza di proscioglimento dall'accusa.

La Corte costituzionale, dopo avere ricostruito il quadro normativo europeo (sia del diritto della CEDU che dell'Unione europea, alla luce della pertinente giurisprudenza delle due rispettive Corti — quella di Strasburgo e quella del Lussemburgo —), passando a verificare se il giudice dell'appello penale, che, in applicazione della disposizione censurata, è chiamato a decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili dopo avere dichiarato l'estinzione del reato, debba effettivamente procedere ad una rivalutazione complessiva della responsabilità penale dell'imputato, nonostante l'intervenuta estinzione del reato per prescrizione e il proscioglimento dall'accusa penale, ritenne che, nella situazione processuale di cui alla disposizione censurata, che vede il reato essere estinto per prescrizione e quindi l'imputato prosciolto dall'accusa, il giudice non era affatto chiamato a formulare, sia pure «*incidenter tantum*», un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o di riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili.

In particolare, argomentò la Corte, «anzitutto, un tale giudizio non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata (art. 578 del codice di procedura penale) che, a differenza di quella immediatamente successiva (art. 578-*bis* del codice di procedura penale), non prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». Il confronto tra l'art. 578 e l'art. 578-*bis* del codice di procedura penale è rilevante proprio al fine di chiarire l'ambito della cognizione richiesta dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale. L'art. 578-*bis* concerne l'ipotesi in cui la «coda» di accertamento richiesto al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), che travolge la condanna emessa nel grado precedente, concerne non già gli interessi civili, ma la sussistenza, o meno, dei presupposti di un provvedimento avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza di Strasburgo. Diversamente dall'art. 578, infatti, l'art. 578-*bis* presuppone, ai fini della sua applicazione, non già che nel grado precedente sia stata pronunciata condanna risarcitoria o restitutoria in favore della parte civile, bensì che sia stata ordinata la «confisca in casi particolari» di cui al primo comma dell'art. 240-*bis* del codice penale o di altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-*ter* del codice penale. In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell 'imputato in ordine al reato ascrittogli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza, non essendo necessario che assuma, in dispositivo, la «forma della pronuncia» di condanna (sentenza n. 49 del 2015; Corte EDU, sentenza ... S.r.l. e altri contro Italia). Il dettato dell'art. 578-*bis* codice procedura penale risponde a tale esigenza, imponendo al giudice del gravame penale, chiamato a decidere sulla confisca dopo aver rilevato la causa estintiva del reato, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». L'art. 578 del codice di procedura penale, invece, non contiene analoga clausola, sicché l'ambito della cognizione da esso richiesta al giudice penale ai fini del provvedimento sull'azione civile, deve essere ricostruito dall'interprete, il quale, nel condurre l'esegesi convenzionalmente orientata della norma, ha come parametro convenzionale di riferimento proprio l'art. 6 CEDU, nella stabile e consolidata interpretazione datane dalla giurisprudenza di Strasburgo, nonché l'art. 48 CDFUE.»

Aggiunse, poi, il giudice delle leggi che «tale esegesi — a ben vedere — non trova ostacolo nella giurisprudenza di legittimità che il giudice rimettente richiama a fondamento delle sue censure di illegittimità costituzionale con riferimento sia ai rapporti tra l'immediata declaratoria delle cause di non punibilità e l'assoluzione per insufficienza o contraddittorietà della prova (articoli 129 e 530, comma 2, del codice di procedura penale), sia all'individuazione del giudice competente per il giudizio di rinvio in seguito a cassazione delle statuizioni civili (art. 622 del codice di procedura penale), sia all'impugnabilità con revisione (art. 630, comma 1, lettera c, del codice di procedura penale) della sentenza del giudice di appello di conferma della condanna risarcitoria in seguito a proscioglimento dell'imputato per prescrizione del reato. Da una parte il principio di diritto (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490) — secondo cui, in deroga alla regola generale, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, quando, in sede di appello, sopravvenuta l'estinzione del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili — presuppone, per un verso, il carattere

«pieno» o «integrale» della cognizione del giudice dell'impugnazione penale (il quale non può limitarsi a confermare o riformare immotivatamente le statuizioni civili emesse in primo grado, ma deve esaminare compiutamente i motivi di gravame sottopostigli, avuto riguardo al compendio probatorio e dandone poi conto in motivazione); per altro verso, non presuppone (né implica) che il giudice, nel conoscere della domanda civile, debba altresì formulare, esplicitamente o meno, un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e debba effettuare un accertamento, principale o incidentale, sulla sua responsabilità penale, ben potendo contenere l'apprezzamento richiestogli entro i confini della responsabilità civile (in seguito, *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 20 marzo-8 aprile 2013, n. 16155; sezione quarta penale, sentenze 21-28 novembre 2018, n. 53354 e 16 novembre-12 dicembre 2018, n. 55519). Più in generale la giurisprudenza (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 18 luglio-27 settembre 2013, n. 40109), pronunciandosi sul vizio di motivazione che può inficiare la decisione emessa dal giudice di appello ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale, ha affermato che, in conseguenza del rilievo del predetto vizio (e della susseguente cassazione della sentenza) il rinvio debba essere fatto sempre al giudice civile e non al giudice penale, in applicazione dell'art. 622 del codice di procedura penale, proprio in ragione, non già del mancato accertamento incidentale della responsabilità penale dell'imputato, ma dell'omesso esame dei motivi di gravame, ove la condanna risarcitoria confermata dal giudice di appello sia fondata sul mero presupposto della «non evidente estraneità» dell'imputato ai fatti di reato contestatigli. La giurisprudenza successiva ha dato continuità a tale principio (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 gennaio-9 ottobre 2014, n. 42039; sezione sesta penale, sentenze 21 gennaio-6 febbraio 2014, n. 5888 e 23 settembre-6 novembre 2015, n. 44685): la cognizione del giudice dell'impugnazione penale, *ex* art. 578 del codice di procedura penale, è funzionale alla conferma delle statuizioni civili, attraverso il completo esame dei motivi di impugnazione volto all'accertamento dei requisiti costitutivi dell'illecito civile posto a fondamento della obbligazione risarcitoria o restitutoria. Il giudice penale dell'impugnazione è chiamato ad accertare i presupposti dell'illecito civile e nient'affatto la responsabilità penale dell'imputato, ormai prosciolto per essere il reato estinto per prescrizione. Né ciò è revocato in dubbio dall'affermata ammissibilità della istanza di revisione avverso la pronuncia di condanna al risarcimento del danno *ex* art. 578 del codice di procedura penale (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 2018-7 febbraio 2019, n. 6141). L'ammissibilità di questa impugnazione straordinaria è conseguenza dell ibridazione delle regole processuali che rimangono quelle del rito penale anche quando nel giudizio residua soltanto una domanda civilistica in ordine alla quale si è pronunciato il giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale (in generale, sentenza n. 176 del 2019). Ma dall'applicazione delle regole di rito non può inferirsi che il giudice della revisione *ex* art. 630 del codice di procedura penale, non diversamente dal giudice d'appello o di cassazione *ex* art. 578 del codice di procedura penale, debba pronunciarsi sulla responsabilità penale di chi è stato definitivamente prosciolto. La responsabilità, oggetto della cognizione del giudice, è pur sempre quella da atto illecito *ex* art. 2043 del codice civile.»

Escluso, a giudizio della Corte, ogni ostacolo sia nel dato testuale della disposizione di cui all'art. 578 del codice di procedura penale, sia nel diritto vivente risultante dalla giurisprudenza di legittimità, si poteva accedere ad un'interpretazione conforme della norma agli indicati parametri interposti.

E l'interpretazione conforme di cui si faceva promotrice la Consulta era questa: «il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice, in cui si iscrive il fatto di reato di volta in volta contestato; egli deve invece accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 del codice civile). Con riguardo al «fatto» — come storicamente considerato nell'imputazione penale — il giudice dell'impugnazione è chiamato a valutarne gli effetti giuridici, chiedendosi, non già se esso presenti gli elementi costitutivi della condotta criminosa tipica (commissiva od omissiva) contestata all'imputato come reato, contestualmente dichiarato estinto per prescrizione, ma piuttosto se quella condotta sia stata idonea a provocare un «danno ingiusto» secondo l'art. 2043 codice civile, e cioè se, nei suoi effetti sfavorevoli al danneggiato, essa si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno. Nel contesto di questa cognizione rilevano sia l'evento lesivo della situazione soggettiva di cui è titolare la persona danneggiata, sia le conseguenze risarcibili della lesione, che possono essere di natura sia patrimoniale che non patrimoniale. La mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza. Il danno non patrimoniale ha il contenuto chiarito, da tempo, dalla giurisprudenza (a partire da Corte di cassazione, Sezioni unite civili, sentenze 24 giugno-11 novembre 2008, n. 26972, n. 26793, n. 26794 e n. 26795) e quindi sussiste sia nei casi espressamente previsti dalla legge al di fuori delle fattispecie di reato (art. 2059 codice civile), sia nei casi di lesione «non bagatellare» di interessi della persona elevati a valori costituzionali, sia infine, in tutte le ipotesi di derivazione del pregiudizio da un illecito civile coincidente con una fattispecie penale

(art. 185 codice penale). In quest'ultima ipotesi l'illecito civile pur fondandosi sull'elemento materiale e psicologico del reato, tuttavia risponde a diverse finalità e richiama un distinto regime probatorio. L'esigenza di rispetto della presunzione di innocenza dell'imputato non preclude al giudice penale dell'impugnazione di effettuare tale accertamento onde liquidare anche il danno non patrimoniale di cui all'art 185 codice penale. La natura civilistica dell'accertamento richiesto dalla disposizione censurata al giudice penale dell'impugnazione, differenziato dall'(ormai precluso) accertamento della responsabilità penale quanto alle pretese risarcitorie e restitutorie della parte civile, emerge riguardo sia al nesso causale, sia all'elemento soggettivo dell'illecito. Il giudice, in particolare, non accerta la causalità penalistica che lega la condotta (azione od omissione) all'evento in base alla regola dell'«alto grado di probabilità logica» (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 10 luglio-11 settembre 2002, n. 30328). Per l'illecito civile vale, invece, il criterio del «più probabile che non» o della «probabilità prevalente» che consente di ritenere adeguatamente dimostrata (e dunque processualmente provata) una determinata ipotesi fattuale se essa, avuto riguardo ai complessivi risultati delle prove dichiarative e documentali, appare più probabile di ogni altra ipotesi e in particolare dell'ipotesi contraria (in tal senso è la giurisprudenza a partire da Corte di cassazione, Sezioni unite civili, sentenze 11 gennaio 2008, n. 576, n. 581, n. 582 e n. 584). L'autonomia dell'accertamento dell'illecito civile non è revocata in dubbio dalla circostanza che esso si svolga dinanzi al giudice penale e sia condotto applicando le regole processuali e probatorie del processo penale (art. 573 del codice di procedura penale). L'applicazione dello statuto della prova penale è pieno e concerne sia i mezzi di prova (sarà così ammissibile e utilizzabile, ad esempio, la testimonianza della persona offesa che nel processo civile sarebbe interdetta dall'art. 246 del codice di procedura civile), sia le modalità di assunzione della prova (le prove costituende saranno così assunte per *cross examination ex* art. 499 del codice di procedura penale e non per interrogatorio diretto del giudice), le quali ricalcheranno pedissequamente quelle da osservare nell'accertamento della responsabilità penale: ove ne ricorrano i presupposti, dunque, il giudice dell'appello penale, rilevata l'estinzione del reato, potrà — o talora dovrà (Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza 28 gennaio-4 giugno 2021, n. 22065) — procedere alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale al fine di decidere sull'impugnazione ai soli effetti civili (art. 603, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale).»

Aggiunse ancora la Corte che «l'approdo dell'interpretazione logico-sistematica della norma processuale censurata assicura, quanto al cosiddetto secondo aspetto della presunzione di innocenza, la conformità alla richiamata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale, mentre da un lato ha ammonito che, «se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'art. 6 [paragrafo] 2 della Convenzione» (Corte EDU, sentenza Pasquini contro Repubblica di San Marino), dall'altro lato ha anche avvertito che l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto della vittima al risarcimento del danno (in particolare, Corte EDU, sentenza Ringvold contro Norvegia). Una volta dichiarata la sopravvenuta causa estintiva del reato, in applicazione dell'art. 578 del codice di procedura penale, l'imputato avrà diritto a che la sua responsabilità penale non sia più rimessa in discussione, ma la parte civile avrà diritto al pieno accertamento dell'obbligazione risarcitoria. Con la disposizione censurata il legislatore ha operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorietà dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile. Quando il proscioglimento viene pronunciato in grado di appello o di legittimità, in seguito ad una valida condanna emessa nei gradi precedenti, la regola dell'accessorietà (che comporta il sacrificio dell'interesse della parte civile) subisce dei temperamenti, poiché essa continua ad essere applicabile nelle ipotesi di assoluzione nel merito e di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio remissione di querela), ma non trova applicazione allorché la dichiarazione di non doversi procedere dipenda dalla sopravvenienza di una causa estintiva del reato riconducibile a prescrizione o ad amnistia, nel qual caso prevale l'interesse della parte civile a conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua dinanzi allo stesso giudice penale, sebbene sia mutato l'ambito della cognizione richiestagli, che va circoscritta alla responsabilità civile.»

«In conclusione — chiosò il giudice delle leggi — il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza poter riconoscere, neppure *incidenter tantum*, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto.»

Così interpretato, l'art. 578 del codice di procedura penale non violava il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU e come riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione europea.

2.3. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 182/2021.

Giova evidenziare che la pronuncia della Corte costituzionale n. 182 del 2021 è stata oggetto di valutazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi Corte EDU 18 novembre 2021, ... c. Italia; Corte EDU, 15 settembre 2023, ... c. Italia, sebbene i casi oggetto delle due sentenze afferissero all'applicazione della fattispecie di cui all'art. 576 del codice di procedura penale), che ne ha apprezzato l'equilibrio di sistema tra il principio di accessorietà dell'azione civile e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituitosi parte civile, evidenziandone la piena compatibilità con la CEDU.

2.4. La riforma c.d. Cartabia.

L'interpretazione, convenzionalmente e eurounitariamente considerata, dell'art. 578 del codice di procedura penale proposta dalla Corte costituzionale è stata senza dubbio tenuta presente dal legislatore della riforma c.d. Cartabia nell'apportare le necessarie modifiche in punto di rapporti tra azione civile e azione penale nell'ambito del processo penale.

Invero, già con la legge n. 134/2021, nell'introdurre il nuovo istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (art. 344-*bis* del codice di procedura penale), operativo in relazione alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi dal 1° gennaio 2020 (art. 2, comma 3, legge n. 134/2021), il legislatore si è preoccupato di disciplinare la fattispecie relativa alla declaratoria di improcedibilità inerente un processo nel quale risulta costituita la parte civile, conclusosi in primo grado con la condanna dell'imputato anche al risarcimento del danno, inserendo nell'art. 578 del codice di procedura penale una specifica disposizione (il comma 1-*bis* introdotto dall'art. 2, comma 2, lettera *b)* della legge n. 134/2021).

Il comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale in origine così prevedeva: «quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato in favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis*, rinviano per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale».

Successivamente, in attuazione della delega di cui all'art. 1 comma 13 lettera *d)* della legge n. 134/2021, il legislatore delegato (art. 33 del decreto legislativo n. 150/2022) è intervenuto a modificare il comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale, ad aggiungervi il comma 1-*ter*, e a modificare l'art. 573 del codice di procedura penale, aggiungendovi il comma 1-*bis*.

Nella sua attuale formulazione il comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale così statuisce: «quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato in favore della parte civile, e in ogni caso di impugnazione della sentenza anche per gli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis*, rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile». Il comma 1-*ter* prevede che «nei casi di cui al comma 1-*bis*, gli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato, permangono fino a che la sentenza che decide sulle questioni civili non è più soggetta a impugnazione». L'art. 573, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale così dispone: «quando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviano per la prosecuzione, rispettivamente al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile». Come chiarito dalle Sezioni unite (Cass. pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841), quest'ultima disposizione si applica alle impugnazioni per i soli interessi civili proposte relativamente ai giudizi nei quali la costituzione di parte civile sia intervenuta in epoca successiva al 30 dicembre 2022, quale data di entrata in vigore della predetta disposizione.

Si legge testualmente nella relazione illustrativa che ha accompagnato l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022: «analoga contraddizione sistematica, in ragione del carattere processuale e impediente della pronuncia di improcedibilità, produrrebbe una prosecuzione del giudizio di impugnazione ai soli effetti civili, considerata la natura accessoria dell'azione civile nel processo penale. A tale ultimo riguardo, peraltro, soccorre un ulteriore dato sistematico, ricavabile dalla disposizione già in vigore introdotta nel comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale, ad opera della legge n. 134 del 2021, secondo cui, in caso di condanna per la responsabilità civile, il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* del codice di procedura penale, rinvia per la prosecuzione al giudice civile. Il legislatore, per quanto concerne i rapporti tra improcedibilità e azione civile, ha quindi scelto di percorrere una «terza via», mediana rispetto alla soluzione di lasciare al giudice penale il compito di

decidere sulla domanda risarcitoria nonostante l'improcedibilità e a quella di imporre una riproposizione della domanda al giudice civile di primo grado. La scelta punta a ridurre il carico di lavoro del giudice penale nella fase delle impugnazioni, assicurando il diritto della parte civile a una decisione sull'azione risarcitoria in tempi non irragionevoli. In coerenza con tale scelta e con la *ratio* stessa della legge n. 134/2021, pertanto, si propone di attuare la delega in ordine ai rapporti tra improcedibilità dell'azione penale e azione civile trasferendo la decisione al giudice civile. L'opzione di trasferire al giudice civile la decisione sull'impugnazione, dopo la formazione del giudicato sui capi penali, sviluppa il percorso esegetico seguito dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale e, quindi, si basa sul presupposto che, per non incorrere in violazioni della presunzione d'innocenza dell'imputato, è necessario restringere l'oggetto di accertamento al solo diritto del danneggiato al risarcimento del danno, dopo lo spartiacque del giudicato. È pertanto ragionevole attribuire il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale. Ciò accade già, secondo la sentenza costituzionale n. 182 del 2021, nelle ipotesi coperte dall'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale dove «il giudice penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice», ma «se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 codice civile)», valutando quindi se la condotta contestata «si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno». Secondo la Corte costituzionale, «la mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza» (sentenza n. 182/2021, par. 14 m.). Questa ricostruzione è stata portata alle logiche conseguenze in sede di attuazione della direttiva di cui all'art. 1, comma 13, lettera *d)* della legge delega, nella parte in cui impone di disciplinare i rapporti tra l'improcedibilità dell'azione penale e l'azione civile. L'art. 578, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale è stato pertanto modificato, includendo il riferimento ad «ogni caso» di impugnazione della sentenza «anche» per gli interessi civili (quindi anche in mancanza di una pronuncia di condanna alle restituzioni o al risarcimento dei danni). La «prosecuzione» del processo davanti al giudice civile, disposta dopo il necessario controllo del giudice penale sull'assenza di cause d'inammissibilità dell'impugnazione, non determina effetti pregiudizievoli per la parte civile o per l'imputato né dal punto di vista cognitivo, in quanto il giudice competente deve decidere tutte le «questioni civili», con esclusione di quelle penali coperte dal giudicato (la decisione civile non potrebbe quindi incidere sulla presunzione d'innocenza), né dal punto di vista probatorio, in quanto restano utilizzabili le prove acquisite nel processo penale, in contraddittorio con l'imputato, oltre a quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile. Onde salvaguardare anche le cautele reali che assistono la domanda civile in sede penale, si introduce, con il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 578 del codice di procedura penale, una disposizione che — in deroga a quanto previsto dall'art. 317, comma 4, del codice di procedura penale (a tal fine opportunamente interpolato) — prevede, nel caso di trasferimento dell'azione civile, la persistenza degli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato fino a che la sentenza che decide sulle questioni civili non sia più soggetta a impugnazione. Inoltre, per attuare la seconda parte della direttiva di cui alla lettera *d)*, è stata conseguentemente disciplinata l'ipotesi dell'impugnazione per i soli interessi civili, introducendo nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 573 del codice di procedura penale l'innovativa regola del trasferimento della decisione al giudice civile, dopo la verifica imprescindibile sulla non inammissibilità dell'atto svolta dal giudice penale. Naturalmente, occorre attribuire il diritto d'impugnare, in prima battuta, come se si trattasse di un'impugnazione anche agli effetti civili (quindi come se vi fosse anche l'impugnazione agli effetti penali del pubblico ministero o dell'imputato), situazione coperta dall'art. 573, comma 1, del codice di procedura penale. L'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p. diventa applicabile dopo che il giudice penale dell'impugnazione abbia verificato l'assenza d'impugnazione anche agli effetti penali. Questa scelta del legislatore delegato determina un ulteriore risparmio di risorse, nell'ottica di implementare l'efficienza giudiziaria nella fase delle impugnazioni, e non si pone in conflitto con la giurisprudenza costituzionale, data la limitazione della cognizione del giudice civile alle «questioni civili». Il giudice civile non potrebbe pertanto accertare incidentalmente il tema già definito della responsabilità penale, neppure nel caso di appello proposto dalla sola parte civile avverso la sentenza di assoluzione dell'imputato, con una soluzione normativa che evita i profili d'illegittimità ravvisati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2019, rispetto all'eventualità di un accertamento dell'illecito penale compiuto in sede civile. Con il rinvio dell'appello o del ricorso al giudice civile l'oggetto di accertamento non cambierebbe, ma si restringerebbe, dal momento che la domanda risarcitoria da illecito civile è già implicita alla domanda risarcitoria da illecito penale (l'illecito penale implica l'illecito civile). Non vi sarebbe pertanto una modificazione della domanda risarcitoria nel passaggio dal giudizio penale a quello civile. Ragionevolmente, l'eventualità dovrà essere prevista dal danneggiato dal reato sin dal momento della costituzione di parte civile, atto che pertanto dovrà contenere l'esposizione delle ragioni che giustificano «la domanda agli

effetti civili», secondo l'innovata formulazione dell'art. 78, lettera *d)*, del codice di procedura penale. In conseguenza della disciplina dettata per i rapporti fra improcedibilità dell'azione penale, azione civile e confisca, si introducono due ulteriori misure al fine di prevenire l'eventuale prodursi di cause di improcedibilità e, nel caso in cui le stesse dovessero comunque verificarsi, evitare il pregiudizio che un ritardo nella declaratoria di improcedibilità potrebbe produrre all'azione della parte civile e alle esigenze di pronta attivazione dell'autorità giudiziaria compente per le misure di prevenzione.» (relazione illustrativa pubblica in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 245 del 19 ottobre 2022, pag. 329 e ss.).

É di tutta evidenza l'importanza che ha avuto la sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021 nelle scelte operate dal legislatore della riforma c.d. Cartabia, finalizzate ad attribuire al giudice civile il prosieguo del giudizio di impugnazione ogni volta che permangono esclusivamente in gioco interessi civili.

In buona sostanza, venuta meno la vicenda penale (vuoi perché dichiarata improcedibile l'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* del codice di procedura penale, vuoi perché l'impugnazione risulta proposta solo per gli interessi civili) il legislatore della riforma c.d. Cartabia ha previsto che il giudizio prosegue solo per gli interessi civili dinanzi al giudice civile, al fine, da un lato, di sgravare il giudice penale dalla decisione sull'impugnazione, alleggerendo, in tale modo, i relativi ruoli di udienza, dall'altra, di salvaguardare la presunzione di innocenza dell'imputato.

In questo contesto, di rinnovata modulazione dei rapporti tra azione penale e azione civile nell'ambito del processo penale, si inserisce la sentenza di recente pronunciata dalle Sezioni unite (vedi Cassazione pen. sez. un., 28.3.-27.9.2024, n. 36208, ... c/ ...), che costituisce la novità che ha deterrninato la necessità di ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale.

2.5. La sentenza delle Sezioni unite ... (Cass. pen sez. un. 28.3.-27.9.2024, n. 36208).

Come è noto, con ordinanza dell'8 giugno 2023, la IV Sezione Penale della Cassazione rimetteva alle Sezioni unite la questione inerente al sindacato del giudice di appello e alla regola di giudizio applicabile a fronte del gravame proposto dall'imputato, condannato in primo grado anche al risarcimento del danno, che non abbia rinunciato alla prescrizione. In particolare, la Sezione rimettente riteneva che, per quanto interpretativa di rigetto, la sentenza n. 182 del 2021 della Corte costituzionale costituiva termine di riferimento non eludibile, poiché la soluzione adottata appariva comporre in un ragionevole equilibrio i diversi valori in gioco, ponendosi nella linea di tendenza anche normativa di una sempre più evidente distinzione tra azione penale e azione civile, mentre la pronuncia delle Sezioni unite ... (Cass. pen. sez. un. 28 maggio 2009, n. 35490) sarebbe stata espressione di un diritto vivente per il quale la presunzione di innocenza non era chiamata a svolgere, nell'ambito dei rapporti tra azione penale e azione civile, il ruolo di principio ordinatore, inscrivendosi in un contesto culturale che trasmetteva all'azione civile le regole del giudizio penale in cui era stata ospitata. Intendendo dissentire dal principio enunciato dalle Sez. Un. ..., il collegio rimetteva la questione alle Sezioni unite, chiamate a pronunciarsi sul seguente quesito: «se, nel giudizio di appello promosso avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, possa pronunciare l'assoluzione nel merito anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, sulla base della regola di giudizio processual-penalistica dell'oltre ogni ragionevole dubbio, ovvero debba far prevalere la declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, pronunciandosi sulle statuizioni civili secondo la regola processual-civilistica del più probabile che non».

Le Sezioni unite (vedi Cassazione pen. sez. un., 28.3.-27.9.2024, n. 36208, ... c/ ...), hanno affermato il seguente principio di diritto: «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito.»

Il ragionamento delle Sezioni unite si è sviluppato partendo da quanto affermato dalle Sez. Un. ... . Si legge, invero, nella sentenza: «le Sezioni unite, chiamate a dirimere il contrasto circa la prevalenza o meno del proscioglimento nel merito rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità nel caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, hanno espresso il principio per cui «all'esito del giudizio, il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili». La pronuncia, muovendo dal criterio di bilanciamento espresso dalla Corte costituzionale (sentenze n. 175 del 1971 e n. 275 del 1990, ordinanze nn. 300 e 362 del 1991) per cui l'equilibrio del sistema è garantito dalla possibilità per l'imputato di rinunciare alle cause estintive del reato (amnistia o prescrizione), ha confermato la prevalenza dell'obbligo di immediata declaratoria delle cause di non punibilità, dovendosi privilegiare in linea di principio le esigenze di speditezza sottese al disposto dell'art. 129 del codice di procedura penale. Le Sezioni unite hanno, però, osservato che l'enunciato dell'art. 578 del codice di procedura penale dischiude, in presenza della parte civile, al giudice di appello la porta della

«cognizione piena»; tale constatazione ha condotto ad affermare il principio, favorevole all'imputato, della prevalenza, in tal caso, del proscioglimento nel merito secondo la regola dettata dall'art. 530, commi 1 e 2, del codice di procedura penale sulle esigenze di speditezza delle quali è espressione la declaratoria ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale. La pronuncia ha messo in luce che l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che aveva indicato nel diritto dell'imputato a rinunciare all'amnistia e alla prescrizione il punto di equilibrio sul quale riposa la legittimità costituzionale dell'art 129, comma 2, del codice di procedura penale, lasciava in ombra la regola per cui, in presenza della parte civile, il giudice è tenuto a valutare nel merito, anche al maturare di una causa estintiva del reato, il compendio probatorio già acquisito ai fini delle statuizioni civili. Ciò rende recessivo l'obbligo per il giudice di appello di attenersi a canoni di economia processuale rispetto al dovere di «conoscere» il merito della causa, aprendo in tal modo il varco alla tutela dei diritti fondamentali della persona imputata. L'accertamento del diritto al risarcimento del danno da reato implica, infatti, nel rispetto del contraddittorio, anche il diritto alla prova contraria, garantito a livello costituzionale dall'art. 111, terzo comma, della Costituzione e dall'art. 495, comma 2, del codice di procedura penale in conformità all'art 6 § 3 lettera *d)* CEDU. Divenendo recessiva l'esigenza di speditezza del processo, pur in presenza della causa estintiva e in assenza di rinuncia dell'imputato ad avvalersi della stessa, è logico che riemerga l'imperativo di assolvere l'imputato non solo a fronte dell'evidenza dell'innocenza, come espressamente previsto dall'art 129, comma 2, del codice di procedura penale, ma anche nel caso in cui, pur essendovi alcuni elementi probatori a carico, essi siano inidonei a fondare una dichiarazione di responsabilità penale secondo la regola di giudizio di cui al secondo comma dell'art. 530 del codice di rito. Lo sviluppo argomentativo della sentenza ... è integrato dall'ulteriore constatazione che il parametro dell'evidenza sancito dall'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, e con esso lo sbarramento a ogni ulteriore attività processuale, non altera il susseguirsi delle fasi processuali allorché il fenomeno estintivo emerga, piuttosto che nella fase istruttoria, in quella decisoria. Prevedendo, dunque, l'art. 578 del codice di procedura penale il potere di cognizione piena del giudice di appello alla duplice condizione della presenza della parte civile e della ricorrenza del fenomeno estintivo della prescrizione (o dell'amnistia), alle medesime condizioni le Sezioni unite hanno ammesso l'esito assolutorio, anche ai sensi dell'art. 530, comma 2, del codice di procedura penale, con prevalenza sulla causa estintiva». In definitiva, secondo le Sezioni unite, «la disposizione dell'art. 578 del codice di procedura penale prevede eccezionalmente, in presenza della parte civile, da un lato, la cognizione piena sull'accusa penale del giudice di appello pur a fronte di prescrizione maturata; dall'altro, il permanere del potere di cognizione del giudice di appello sugli interessi civili a seguito di declaratoria di prescrizione. Nel primo caso, argomentando dal potere di cognizione piena del giudice di appello in presenza della parte civile, Sez. Un. ... consente l'assoluzione nel merito per mancanza o insufficienza della prova, pur essendo maturata la prescrizione; nel secondo caso, che ha formato oggetto dell'esame della Corte costituzionale nella sentenza n. 182 del 2021, si tratta della valutazione della responsabilità civile da parte del giudice dell'impugnazione penale a seguito di dichiarazione di prescrizione del reato in appello».

Dopo avere ripercorso gli argomenti della sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, le Sezioni unite hanno ritenuto che non vi fosse incompatibilità tra le due pronunce (Sez. Un. ... e Corte costituzionale n. 182/2021), partendo dal presupposto che «la sentenza interpretativa di rigetto del Giudice delle leggi pone un vincolo negativo di interpretazione [...] nel senso che il giudice *a quo* non può attribuire alla disposizione di legge la portata esegetica ritenuta non corretta dalla Corte costituzionale, pur restando libero di optare a favore di differenti soluzioni ermeneutiche che, ancorché non coincidenti con quelle della sentenza interpretativa di rigetto, non collidano con norme e principi costituzionali». Pertanto, a parere delle Sezioni unite, «il vincolo negativo posto dalla sentenza n. 182 cit. implica che l'art. 578 del codice di procedura penale non può essere interpretato nel senso che l'accertamento della responsabilità civile da parte del giudice di appello penale, esaurita la vicenda penale con la declaratoria di prescrizione del reato, equivalga ad affermazione, sia pur *incidenter tantum*, di responsabilità penale. La *ratio* della pronuncia della Consulta è quella di evitare che, attraverso l'esame del fatto imposto dall'art. 578 del codice di procedura penale ai soli fini delle statuizioni sulla responsabilità civile, si giunga ad affermare *de facto* la responsabilità penale, così violando il principio di presunzione di non colpevolezza. La situazione processuale oggetto della pronuncia della Consulta riguarda il caso in cui «il giudice dell'impugnazione (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione agli effetti civili». Il principio espresso da «Sez. U. ... opera, invece, nel caso in cui non sia venuta meno per il giudice dell'impugnazione penale la cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato. In altre parole, l'esigenza di tutela della presunzione d'innocenza nei rapporti tra proscioglimento in rito dell'accusa penale epotere cognitivo del giudice dell'impugnazione sugli interessi civili non si pone nell'ambito applicativo del principio espresso da Sez. U. ... concernente la possibilità per il giudice penale di privilegiare l'assoluzione nel merito dell'accusa penale sulla declaratoria diprescrizione, con parallela revoca delle statuizioni civili».

Concludendo, secondo le Sezioni unite, «il principio consacrato in Sez. U. ... che assicura la più ampia tutela del diritto di difesa, non può ritenersi in contrasto con la tutela della presunzione di innocenza. L'intervento della Consulta pone come punto fermo che alla pronuncia di estinzione del reato ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale

non possa accompagnarsi, secondo una lettura convenzionalmente orientata della disposizione, l'affermazione, sia pure incidentale, della responsabilità penale dell'autore del danno. La tesi che fa derivare da tale esegesi il ripudio del principio espresso da Sez. U. ... finisce per imporre al giudice di appello la mera presa d'atto della causa estintiva. Tale ragionamento incorre, tuttavia, nel paradosso di negare, in virtù del principio di presunta innocenza, la possibilità per il giudice di valutare i presupposti dell'assoluzione nel merito, che rappresenta l'obiettivo primario del diritto di difesa. Il Collegio ritiene che, invece, per le ragioni di non incompatibilità tra la pronuncia della Consulta e quella delle Sezioni unite in precedenza espresse, il vincolo negativo derivante dall'interprete dalla pronuncia costituzionale non incida sul principio affermato dalla sentenza ... . Tanto più che l'imputato potrebbe avere scelto di non rinunciare alla causa estintiva confidando nel diritto vivente originatosi da tale sentenza e dalla consolidata giurisprudenza di legittimità che vi ha fatto seguito».

Le Sezioni unite ... ribadiscono, dunque, che i principi espressi dalle Sezioni Unite ... costituiscono «diritto vivente» (vedi punto 4. del Considerato in diritto».) e ne ribadiscono la perdurante validità anche dopo la sentenza n. 182 del 2021 della Consulta, ritenendo le due pronunce del tutto compatibili tra loro. Ciò fanno operando un netto distinguo tra i momenti valutativi del giudice di appello nella fattispecie prevista dall'art. 578 del codice di procedura penale: in un primo momento, infatti, quello in cui operano i principi espressi dalle Sezioni unite ..., il giudice di appello ha *cognitio plena penale*, potendo giungere all'assoluzione dell'imputato, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, facendo applicazione delle regole di giudizio del processo penale; in un secondo momento, quello successivo alla declaratoria di prescrizione del reato, in cui entrano, invece, in gioco i principi posti dalla sentenza del giudice delle leggi n. 182/2021, il giudice di appello dismette i panni del giudice penale per porsi «il cappello del giudice civile» e giudicare delle residue questioni civili secondo le regole di giudizio proprie del giudizio civile. In questo secondo momento del giudizio di impugnazione, svolto secondo il disposto dell'art. 578 del codice di procedura penale, il giudice di appello sarebbe legato al rispetto del vincolo negativo posto dalla sentenza della Consulta, che implica che l'accertamento della responsabilità civile, esaurita la vicenda penale con la declaratoria di prescrizione del reato, non può equivalere ad affermazione, sia pure *incidenter tantum*, di responsabilità penale.

2.6. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del «diritto vivente» espresso dalle Sezioni unite Calpitano.

La soluzione esegetica percorsa dalle Sezioni unite non sembra considerare che i due momenti che integrerebbero il complessivo giudizio previsto dall'art. 578 del codice di procedura penale non sono formalmente distinti e svolti in due autonomi procedimenti, dinanzi a due diversi giudici, che si concludono anche con due distinti provvedimenti. Il giudizio di appello, considerato nella fattispecie di cui all'art. 578 del codice di procedura penale, è unico e si svolge dinanzi alla stessa Corte (di appello o di cassazione), che manifesta e argomenta la sua conclusiva decisione con un'unica sentenza.

Secondo il «diritto vivente», ribadito dalle Sezioni unite ..., nell'unica sentenza, prevista a conclusione del giudizio di appello di cui all'art. 578 del codice di procedura penale, la Corte, sulla base dell'impugnazione proposta e nel rispetto del principio devolutivo, deve dapprima giudicare l'imputato in ordine alla sua responsabilità penale secondo le regole proprie del giudizio penale, assolvendolo, se ricorrono anche i presupposti di cui all'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, e invece dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, ove tali presupposti non ricorrano; quindi, deve occuparsi delle residue questioni civili secondo le regole proprie del giudizio civile, teoricamente senza alcun riferimento, neppure incidentale, alla colpevolezza dell'imputato. Tuttavia, nel momento in cui, riconoscendo che non vi sono i presupposti per assolvere l'imputato, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, la Corte di appello dichiara estinto il reato per prescrizione, nella sostanza afferma che l'imputato avrebbe dovuto essere riconosciuto colpevole al di là di ogni ragionevole dubbio. Invero, nella mancata assoluzione (che sarebbe possibile anche ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale) e nella declaratoria di estinzione del reato per prescrizione è necessariamente contenuto un giudizio incidentale di colpevolezza dell'imputato, che precede e che costituisce il presupposto per poi giungere ad occuparsi delle residue questioni civili. In buona sostanza, la conclusiva sentenza del giudizio di appello svoltosi ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale, nel momento in cui dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, confermando le statuizioni civili, seguendo il «diritto vivente», finisce con il contenere in sé necessariamente un giudizio, almeno incidentale, di colpevolezza dell'imputato.

Non a caso, infatti, le Sezioni unite, facendo applicazione del «diritto vivente» espresso dalle Sezioni unite ... (e oggi ribadito dalle Sezioni unite ...), avevano ritenuto, in passato, «revisionabile» la sentenza di prescrizione, confermativa delle statuizioni civili, emessa ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale. Invero, a differenza della mera sentenza dichiarativa della prescrizione del reato in primo grado, che non può mai essere ritenuta sentenza di «condanna», non comportando l'attribuzione dello *status* di condannato nei riguardi dell'imputato, la sentenza di appello che, dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, confermi le statuizioni civili, viene ad essere equiparata, nella

sostanza, ad una sentenza di «condanna». Le Sezioni unite, infatti, hanno affermato l'ammissibilità, sia agli effetti penali che civili, della revisione richiesta ai sensi dell'art. 630, comma 1, lettera *c)*, del codice di procedura penale, della sentenza del giudice di appello che, prosciogliendo l'imputato per l'estinzione del reato dovuta a prescrizione o amnistia, e decidendo sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi concernenti gli interessi civili, abbia confermato la condanna al risarcimento dei danni nei confronti della parte civile (Cass. pen. sez. un. 25 ottobre 2018, n. 6141/19,). Invero, si legge nella sentenza, nel caso previsto dall'art. 578 del codice di procedura penale, come nell'analogo caso di cui all'art. 578-*bis* del codice di procedura penale, l'imputato va ritenuto «condannato» sebbene ai soli fini delle statuizioni civili o di confisca, e, dunque, la relativa sentenza potrà essere oggetto di revisione; ma questi casi sono radicalmente diversi da quelli in cui alla sentenza di prescrizione non si accompagna la statuizione civile o quella di confisca, perché in questi casi l'imputato non potrà essere ritenuto un «condannato». «Non può quindi dubitarsi — si legge nella citata sentenza delle Sezioni unite n. 6141/19 — che la statuizione di condanna agli effetti civili, pronunciata ai sensi dell'art. 578, di per sé suscettibile — se ingiusta — di arrecare pregiudizio all'interessato con riguardo alla sfera patrimoniale, contenga necessariamente, anche se incidentalmente, una implicita quanto ineludibile affermazione di responsabilità *tout court* operata, a cognizione piena, in relazione al fatto-reato causativo del danno, certamente suscettibile di arrecare pregiudizio all'interessato anche con riguardo alla sfera dei diritti della personalità. La contestualità delle pronunzie di estinzione del reato e di condanna alle statuizioni civili evidenzia, infatti, la sussistenza di un inscindibile collegamento tra l'affermazione di responsabilità agli effetti civili e la mancata pronunzia liberatoria, anche nel merito, agli effetti penali, che è senz'altro idonea a produrre un apprezzabile pregiudizio al diritto all'onore dell'imputato, con superamento — in concreto — della presunzione costituzionale di non colpevolezza».

La Corte costituzionale, con la sentenza interpretativa di rigetto n. 182 del 2021, aveva ritenuto di superare il problema, affermando che il principio di diritto sostenuto dalle Sezioni unite ... presupponeva, per un verso, il carattere «pieno» o «integrale» della cognizione del giudice dell'impugnazione penale (il quale non poteva limitarsi a confermare o riformare immotivatamente le statuizioni civili emesse in primo grado, ma doveva esaminare compiutamente i motivi di gravame sottopostigli, avuto riguardo al compendio probatorio e dandone conto poi in motivazione), per altro verso, non presupponeva (né implicava) che il giudice, nel conoscere della domanda civile, dovesse altresì formulare, esplicitamente o meno, un giudizio sulla colpevolezza dell'imputato e dovesse effettuare un accertamento, principale o incidentale, sulla sua responsabilità penale, ben potendo contenere l'apprezzamento richiestogli entro i confini della responsabilità civile. Ciò non poteva ritenersi revocato in dubbio dall'affermata ammissibilità dell'istanza di revisione avverso la pronuncia di condanna al risarcimento del danno *ex* art. 578 del codice di procedura penale, giacché l'ammissibilità di questa impugnazione straordinaria si faceva discendere, come conseguenza, dall'ibridazione delle regole processuali che rimangono quelle del rito penale, anche quando nel giudizio residua soltanto la domanda civilistica in ordine alla quale si è pronunciato il giudice dell'impugnazione ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, a differenza dell'art. 578-*bis* del codice di procedura penale, che richiedeva, testualmente, il previo accertamento della responsabilità dell'imputato, l'art. 578 del codice di procedura penale non conteneva analoga clausola, sicché l'ambito di cognizione da esso richiesta al giudice penale ai fini del provvedimento sull'azione civile doveva essere ricostruito dall'interprete, nel rispetto dell'art. 6 CEDU e dell'art. 48 CDFUE, come interpretati dalle rispettive Corti. «Con l'art. 578 del codice di procedura penale (affermava la Consulta) il legislatore aveva operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorietà dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile. Quando il proscioglimento viene pronunciato in grado di appello, o di legittimità, in seguito ad una valida condanna emessa nei gradi precedenti, la regola dell'accessorietà (che comporta il sacrificio dell'interesse della parte civile) subisce dei temperamenti, poiché essa continua ad essere applicabile nelle ipotesi di assoluzione nel merito e di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio remissione di querela), ma non trova applicazione allorché la dichiarazione di non doversi procedere dipenda dalla sopravvenienza di una causa estintiva del reato riconducibile a prescrizione o amnistia, nel quale caso prevale l'interesse della parte civile a conservare le utilità ottenute nel corso del processo, che continua innanzi allo stesso giudice penale, sebbene sia mutato l'ambito di cognizione richiestagli, che va circoscritta alla responsabilità civile». Questo passo della sentenza n. 182 del 2021 non sembra consentire con riguardo all'art. 578 del codice di procedura penale il duplice giudizio previsto dal «diritto vivente», così come ritenuto dalle Sez. Un. ... . Ma sembrerebbe rappresentare semplicemente che le esigenze di tutela della parte civile soccombono a fronte del proscioglimento nel merito in appello (in un giudizio in cui, evidentemente, non è maturata la causa estintiva del reato per prescrizione o amnistia), ovvero di sopravvenienza di cause estintive del reato riconducibili alla volontà delle parti (ad esempio, remissione di querela), ipotesi distinte da quella di cui all'art. 578 del codice di procedura penale, dove, così testualmente la Consulta, «Il giudice dell'impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato

per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere — in applicazione della disposizione censurata — sull'impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell'illecito civile, senza potere riconoscere, neppure *incidenter tantum*, la responsabilità dell'imputato per il reato estinto».

In buona sostanza, nell'interpretazione convenzionalmente e eurounitariamente conforme offerta dalla Consulta della disposizione di cui all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale il giudice di appello, constatata l'estinzione del reato per prescrizione o amnistia (constatazione che non dovrebbe essere preceduta da alcuna verifica in ordine alla responsabilità penale dell'imputato), deve compiere un unico giudizio, avente carattere pieno ed integrale, rispetto all'impugnazione proposta, ma avente ad oggetto non più la responsabilità penale dell'imputato, bensì la responsabilità civile, secondo le regole proprie del giudizio civile.

La Cassazione, però, nel suo più alto Consesso, ha ribadito il «diritto vivente» espresso dalle Sezioni unite ..., che, come visto, ritengono che, nella fattispecie di cui all'art. 578 del codice di procedura penale, il giudice dell'impugnazione, che giudica con *cognitio plena* come giudice penale, deve accertare se l'imputato possa essere assolto dal reato ascrittogli, eventualmente ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, e, quindi, ove ciò non ritenga, e, dunque, ove ritenga, implicitamente o incidentalmente, che l'imputato sarebbe colpevole, al di là di ogni ragionevole dubbio, deve dichiarare estinto il reato per prescrizione e occuparsi, secondo le regole proprie del giudizio civile, delle residue questioni civili. Così facendo, però, nel momento in cui il giudice dell'impugnazione passa ad occuparsi delle residue questioni civili, non può evitare di incorrere nella violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU e negli agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della CDFUE, avendo dovuto, in precedenza, escludere la possibilità di assolvere l'imputato e, quindi, avendo dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione sul presupposto della sua colpevolezza.

Così ricostruito il sistema, deve osservarsi che, benché estinto il reato contestato al ... per prescrizione, la presenza della parte civile, in uno con i motivi di appello, tutti incentrati sull'assenza di penale responsabilità in capo all'appellante, obbligherebbero questa Corte, sulla base del «diritto vivente» riaffermato dalle Sezioni unite ..., ad una preliminare rivalutazione piena della responsabilità «penale» del ... in ordine allo stesso fatto-reato contestatogli, peraltro, sulla base del medesimo materiale probatorio avuto a disposizione dal giudice di prime cure, sia pure ai fini, eventualmente, ove non sussistenti i presupposfi per la sua assoluzione, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, di confermare o meno le statuizioni civili disposte dal primo giudice.

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema e, in particolare, dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, che di esso è la trasfusione normativa, relativamente al diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza di cui all'art. 6 comma 2 CEDU, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da intendersi come parametro interposto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Peraltro, la questione assume rilevanza anche in ordine alla conformità del sistema sopra delineato e, quindi, dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, rispetto al diritto dell'Unione europea, e, in specie, in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 CDFUE, anche in questo caso letti come parametri interposti degli articoli n. 11 e n. 117 della Costituzione.

Infine, la questione appare rilevante anche rispetto ai parametri interni costituzionali di cui agli articoli n. 3 e n. 27, comma 2, della Costituzione, in relazione alla diversa disciplina predisposta dal legislatore della riforma c.d. Cartabia con il comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale riguardo all'analoga fattispecie dell'improcedibilità dell'azione penale ai sensi dell'art. 344-*bis* del codice di procedura penale.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 6, comma 2, CEDU quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Vanno richiamati i principi già positivamente apprezzati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021.

Come è noto, l'art. 6, comma 2, CEDU tutela il «diritto alla presunzione di innocenza fino a prova contraria». Considerata come una garanzia procedurale nel contesto di un processo penale, la presunzione di innocenza impone requisiti relativi, tra l'altro, all'onere della prova, alle presunzioni legali di fatto e di diritto, al privilegio contro l'autoincriminazione, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 93; Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 101).

Tuttavia, in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6, comma 2, CEDU sia pratico e effettivo, la presunzione di innocenza ha anche un altro aspetto. Il suo scopo generale, in questo secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli

del reato contestato (*cfr.* Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 94; Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, c. Italia, § 314; Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, §§ 102 e 108).

Come espressamente indicato nell'articolo stesso, l'art. 6, comma 2, CEDU si applica quando una persona è accusata di un reato. La Corte europea dei diritti umani ha ripetutamente sottolineato che si tratta di un concetto autonomo, che deve essere interpretato secondo i tre criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza, i noti Engel *criteria* (Corte EDU, 8.6.1976, Engel e altri c. Paesi Bassi). Per valutare qualsiasi denuncia ai sensi dell'art. 6, comma 2, CEDU, che insorga nell'ambito di un procedimento giudiziario, è innanzitutto necessario accertare se il procedimento contestato comporti la determinazione di un'accusa penale, ai sensi della giurisprudenza della Corte (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 95).

Tuttavia, nei casi che riguardano il secondo aspetto della protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU, che si verifica quando il procedimento penale è terminato, è chiaro che l'applicazione di tale criterio è inappropriata. In questi casi, il procedimento penale si è necessariamente concluso e, a meno che il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale ai sensi della Convenzione, se l'art. 6, comma 2, CEDU è impiegato, deve esserlo per motivi diversi (Corte EDU, grande camera, 12 luglio 2013, Allen c. Regno Unito, § 96).

Sotto questo profilo, la Corte EDU è stata chiamata a considerare l'applicazione dell'art. 6, comma 2, CEDU alle decisioni giudiziarie prese a seguito della conclusione del procedimento penale, a titolo di interruzione o dopo un'assoluzione, in procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'imposizione di una responsabilità civile per il pagamento di un risarcimento alla vittima (vedi Corte EDU 11 febbraio 2003, Ringvold c. Norvegia; Corte EDU 15 maggio 2008, Orr c. Norvegia; Corte EDU 19 aprile 2011, Erkol c. Turchia; Corte EDU 12 aprile 2012, Lagardere c. Francia). Nella già citata causa Allen c. Regno Unito, la Corte EDU ha formulato il principio della presunzione di innocenza nel contesto del secondo aspetto dell'art. 6, comma 2, CEDU sostanzialmente affermando che la presunzione di innocenza significa che, in presenza di un'accusa penale e di un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione, la persona che è stata oggetto del procedimento penale è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza. In tale senso, pertanto, la presunzione di innocenza permarrà anche dopo la conclusione del procedimento penale, al fine di garantire che, per quanto riguarda qualsiasi accusa non provata, l'innocenza della persona in questione sia rispettata. Questa preoccupazione prioritaria è alla base dell'approccio della Corte in merito all'applicabilità dell'art. 6, comma 2, CEDU in questi casi. Ogniqualvolta la questione dell'applicabilità dell'art. 6, comma 2, CEDU si pone nel contesto di un procedimento successivo, il richiedente deve dimostrare l'esistenza di un legame, come sopra indicato, tra il procedimento penale concluso e il procedimento successivo. Tale legame è probabile che sussista, ad esempio, quando il procedimento successivo richiede l'esame dell'esito del procedimento penale precedente e, in particolare, quando obbliga il giudice ad analizzare la sentenza penale; a procedere a un esame o a una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale; a valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che hanno portato all'accusa penale; a commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente.

Ciò posto, la Corte europea dei diritti umani è stata chiamata ad occuparsi di un caso (Pasquini c. San Marino, n. 23349/17, sentenza della III Sezione della Corte EDU del 20 ottobre 2020) del tutto sovrapponibile a quello in esame in questo procedimento. Si trattava di un caso in cui il ricorrente, condannato in primo grado, non solo penalmente ma anche a risarcire il danno nei confronti della costituita parte civile, in sede di appello si vedeva dichiarare estinto il reato per prescrizione, con conferma delle statuizioni civili, sulla base dell'art. 196-*bis* del codice di procedura penale sanrnarinese, che così recita: «quando l'imputato è stato condannato a reintegrare le cose o a risarcire alla parte civile i danni causati da un reato — anche se il danno è ancora da quantificare — il giudice di appello, che dichiara il reato prescritto, decide sulle eccezioni relative agli obblighi derivanti dal reato, ai sensi dell'art. 140 del codice penale». Il ricorrente adiva la Corte dei diritti umani lamentando la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU.

Ebbene la Corte europea, ribadendo i consolidati principi sopra riportati, riteneva innanzitutto applicabile nel caso di specie il disposto dell'art. 6, comma 2, CEDU. Invero, il procedimento penale si era concluso in appello con l'interruzione del procedimento per prescrizione. In conseguenza dell'art. 196-*bis* del codice di procedura penale sanmarinese, lo stesso giudice dell'appello penale che si pronunciava sull'imputazione penale era anche competente a decidere il risarcimento dovuto alla vittima. Tuttavia, la determinazione del risarcimento alla vittima era una fase successiva all'interruzione del procedimento penale. In quella fase, il giudice dell'appello penale era tenuto ad analizzare i precedenti accertamenti penali e ad avviare una revisione o una valutazione delle prove contenute nel fascicolo penale. Egli doveva anche valutare la partecipazione del ricorrente ad alcuni o a tutti gli eventi che avevano portato all'accusa penale e commentare le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente. Dunque, esisteva un nesso tra le due determinazioni (vedi § 38 della sentenza Corte EDU 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino).

I giudici di Strasburgo ribadivano che il secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna, sicché senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo di cui all'art. 6, comma 2, CEDU rischiano di diventare teoriche o illusorie. Ciò che è in gioco, una volta terminato il procedimento penale, è anche la reputazione della persona e il modo in cui essa viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU a questo riguardo può sovrapporsi alla protezione offerta dall'art. 8 CEDU (vedi ancora Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, ... e altri c. Italia, § 314). Con riguardo a dichiarazioni successive alla cessazione del procedimento penale non con sentenza di assoluzione, ma comunque senza che l'imputato sia stato precedentemente dimostrato colpevole secondo la legge, risulta violata la presunzione di innocenza se una decisione giudiziaria che lo riguarda riflette un'opinione di colpevolezza. In questi casi, il linguaggio utilizzato dal giudice sarà di fondamentale importanza per valutare la compatibilità della decisione e la sua motivazione all'art. 6, comma 2, CEDU. Nei casi di richieste di risarcimento civile presentate dalle vittime, indipendentemente dal fatto che il procedimento si sia concluso con l'interruzione o con l'assoluzione, la Corte sottolineava che, sebbene l'esonero dalla responsabilità penale debba essere rispettato nel procedimento di risarcimento civile, non dovrebbe precludere l'accertamento della responsabilità civile per il pagamento del risarcimento derivante dagli stessi fatti sulla base di un onere probatorio meno rigoroso. Tuttavia, se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione di responsabilità penale della parte convenuta, ciò solleverebbe una questione rientrante nell'ambito dell'art. 6, comma 2, CEDU. In particolare, la Corte riteneva che la presunzione di innocenza fosse violata in situazione in cui i Tribunali avevano ritenuto «chiaramente probabile» che il ricorrente avesse commesso un reato o avevano espressamente indicato che le prove disponibili erano sufficienti per stabilire che era stato commesso un reato (vedi §§ da 49 a 53 della citata sentenza Pasquini c. San Marino).

Facendo applicazione dei su riportati principi, la Corte esaminava il caso, notando che: 1) la causa civile era stata trattata nell'ambito del procedimento penale; 2) la determinazione del giudice dell'appello penale che riguardava proprio gli stessi fatti imputati al ricorrente nel corso del procedimento penale era stata effettuata senza alcuna distinzione circa la qualificazione giuridica; 3) il giudice dell'appello penale si era dovuto basare sulle stesse prove esistenti nel fascicolo penale e non erano state presentate nuove prove; 4) il giudice dell'appello penale, pur facendo una propria valutazione di tali fatti, aveva confermato la constatazione di fatto del giudice penale di prima istanza e aveva proceduto a confermare l'ordine di risarcimento del danno senza intraprendere alcuna considerazione rilevante per quanto riguarda l'ammontare di tale danno, basandosi pertanto interamente sulla sentenza di primo grado; 5) il giudice dell'appello penale aveva basato la sua decisione sulla constatazione che la parte civile aveva subito un danno dagli atti posti in essere dal ricorrente, che corrispondevano al reato imputatogli e, quindi, il giudice dell'appello penale aveva stabilito in modo inequivocabile che le azioni del ricorrente corrispondevano agli atti criminali di cui era stato accusato, andando ancora oltre, dichiarando esplicitamente che ricorrente aveva commesso tali atti con dolo (*cfr.* §§ da 59 a 62).

È vero che il ricorrente era già stato dichiarato colpevole in prima istanza. Tuttavia, aggiungevano i giudici di Strasburgo, la giurisprudenza della Corte non distingueva tra i casi in cui le accuse venivano sospese perché cadute in prescrizione prima di qualsiasi accertamento penale e quelli che venivano sospese per lo stesso motivo dopo una prima constatazione di colpevolezza. Pertanto, affermava la Corte, le constatazioni di prima istanza, che non sono definitive, non possono condizionare le determinazioni successive e la Corte ribadiva che si dovrebbe esercitare una maggiore cautela nel formulare il ragionamento in una sentenza civile dopo l'interruzione del procedimento penale (§ 63).

In conclusione, siccome le parole usate dal giudice dell'appello penale nel decidere in materia di risarcimento erano tali che rappresentavano il comportamento del ricorrente come riconducibile agli atti criminali che gli erano stati imputati, rispetto ai quali non vi era alcun dubbio sull'esistenza del dolo, queste parole equivalevano ad una dichiarazione inequivocabile che il ricorrente avesse commesso un reato, e ciò non era coerente con la cessazione delle relative imputazioni a causa della scadenza del termine di prescrizione. Conseguenzialmente la Corte riscontrava la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU (§ 64).

I principi espressi nella sentenza Corte EDU, 20 ottobre 2020, Pasquini c. San Marino, costituiscono «diritto consolidato» (secondo quanto ritenuto da Corte costituzionale n. 49/2015; d'altra parte, come sottolinea la Corte europea dei diritti umani, «le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico. Il loro carattere vincolante e la loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate»: vedi Corte EDU, grande camera, 28 giugno 2018, c. Italia, § 252), ricollegandosi invero ad una consolidata e datata giurisprudenza europea (oltre alle sentenze sopra citate si veda anche Corte EDU, 4 giugno 2013, Teodor c. Romania, e, con riguardo alla natura pregiudizievole per il diritto alla presunzione di innocenza di un decreto di archiviazione per prescrizione del reato, che presentava l'indagato come colpevole, si veda Corte EDU, 29 gennaio 2019, Stirmanov c. Russia, e ancora Corte EDU, 3 ottobre 2019; Fleischner c. Germania; di recente, ancora, si richiama la sentenza Corte EDU, 10 ottobre 2024, Machalicky c. Repubblica Ceca, sempre in un caso di sentenza con la quale veniva dichiarata la prescrizione del reato, in cui).

La fattispecie appena descritta, oggetto della sentenza Pasquini c. San Marino, peraltro, si attaglia perfettamente al caso in esame, poiché l'art. 578 del codice di procedura penale, per come interpretato dal «diritto vivente» da ultimo ribadito dalle Sezioni unite Calpitano, risulta formulato in termini del tutto simmetrici all'art. 196-*bis* del codice di procedura penale di San Marino.

Non è possibile, pertanto, procedere ad un'interpretazione convenzionalmente conforme dell'art. 578 del codice di procedura penale, così come peraltro formulata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021, ammettendo che il giudice di appello, constatata l'estinzione del reato per prescrizione e l'impossibilità di assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, limitandosi a descrivere uno stato di sospetto, che non violerebbe di per sé l'art. 6, comma 2, CEDU (vedi Corte EDU 26 marzo 1996, Leutscher c. Paesi Bassi), possa valutare le residue questioni civili facendo applicazione delle regole di giudizio del giudizio civile, senza neppure incidentalmente pronunciarsi sulla responsabilità penale dell'imputato. Secondo l'interpretazione della Cassazione, e cioè del «diritto vivente», il giudice di appello, prima di dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, deve compiere un esaustivo apprezzamento della responsabilità dell'imputato, alla luce dell'impugnazione proposta, eventualmente anche assolvendolo ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, sicché, ove a tale ultima conclusione non giunga, con il dichiarare estinto il reato per prescrizione, deve affermarne implicitamente la colpevolezza, poiché nella sostanza la sentenza emessa ai sensi dell'art. 578 del codice di procedura penale è una sentenza di condanna suscettibile anche di revisione.

Sotto questo profilo, il tentativo delle Sezioni unite ... di rendere compatibili i principi affermati dalle Sezioni unite ... con l'interpretazione, convenzionalmente e eurounitariamente conforme, patrocinata dal giudice delle leggi con la sentenza n. 182/2021 non sembra cogliere nel segno per le ragioni già ampiamente esposte.

A fronte del «diritto vivente», ribadito dalle Sezioni unite ..., non essendo possibile interpretare in maniera convenzionalmente conforme l'art. 578 del codice di procedura penale, secondo quanto stabilito a partire dalle c.d. sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale, è necessario sollevare nuovamente incidente di costituzionalità della predetta norma per contrasto con gli articoli 6, comma 2, CEDU e 117, comma 1, della Costituzione nella parte in cui stabilisce che il giudice dell'appello penale, che dichiara estinto per prescrizione il reato per cui è intervenuta in primo grado condanna, è tenuto a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

Spetta, infatti, alla Corte costituzionale intervenire, a fronte del «diritto vivente», nell'impossibilità di un'interpretazione convenzionalmente conforme della norma di diritto interno in contrasto con la CEDU, che procederà al necessario bilanciamento degli interessi e dei diritti fondamentali in gioco.

3.2. Rispetto al diritto dell'Unione europea e segnatamente agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Volendo esaminare la questione anche sul piano del diritto dell'U.E., anche in questo caso vanno richiamati i riferimenti già positivamente apprezzati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021.

In particolare, deve osservarsi che l'Unione europea ha emanato da tempo, ai sensi dell'art. 82 § 2 lettera *b)* TFUE, una specifica direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza (la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2016/UE/343 del 9 marzo 2016, entrata in vigore il 1° aprile 2016, con obbligo di recepimento fino al 1° aprile 2018; la direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con decreto legislativo n. 188/2021).

Nel dettaglio, l'art. 3, rubricato «Presunzione di innocenza», stabilisce che gli Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. All'art. 4, rubricato «Riferimenti in pubblico alla colpevolezza», si afferma che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità. Il Considerando 11 chiarisce che la direttiva si applica ai procedimenti penali nell'accezione data dall'interpretazione della Corte di giustizia UE, fatta salva la giurisprudenza della Corte EDU. Il Considerando 16 della direttiva chiarisce che la presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero, altresì, restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale, adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché

non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Il Considerando 17 della direttiva precisa che per «dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche» dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità. Ai sensi dell'art. 13 della direttiva nessuna disposizione della stessa può essere interpretata in modo da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla carta dei diritti fondamentali UE, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro che assicurino un livello di protezione più elevato.

Come ha definitivamente chiarito la Corte di giustizia UE (vedi Corte di giustizia UE, I Sez., 13 giugno 2019, causa C-646/17, ..., punti da 29 a 37), le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, § 2, comma 1, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno una dimensione transnazionale, nel senso di avere ad oggetto materie penali aventi dimensione transnazionale. Di conseguenza, devono essere tenute presenti in qualsiasi procedimento penale. Ciò comporta, come logico corollario, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE, ai sensi dell'art. 51, § 1, della medesima, che stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'U.E. (Corte di giustizia UE, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson, punto 17). Pertanto, nell'attuazione del diritto dell'U.E. non si può prescindere dall'art. 48 della CDFUE, e, siccome la Carta è equiparata ai Trattati (art. 6, § 1, *TUE)* e ne ha lo stesso valore giuridico, ne consegue che trattasi di diritto primario dell'UE.

Dunque, tutti i principi espressi dalla Corte EDU con riguardo alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6, comma 2, CEDU, possono ritenersi pienamente viventi ed operanti anche in ambito UE attraverso la citata direttiva e l'art. 48 della CDFUE (tenuto conto che il diritto alla presunzione di innocenza in esso sancito, conformemente all'art. 52, paragrafo 3, della CDFUE, ha significato e portata identici allo stesso diritto garantito dalla CEDU), con la conseguente possibilità di disapplicare le norme interne che dovessero porsi in contrasto con le norme UE aventi efficacia diretta.

Peraltro, trattandosi di questione che coinvolge diritti fondamentali che godono tutela sia in ambito UE che interno (vedi art. 27 della Costituzione), la relativa questione può essere sottoposta all'attenzione anche della Corte costituzionale, ai sensi degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, come chiarito da Corte costituzionale sentenze numeri 269/2017, 20/2019, 63/2019 e, da ultimo, 181/2024.

Secondo la Corte di giustizia UE (vedi Corte di giustizia UE, II Sez., 5 settembre 2019, causa C-377/18, Ah e altri), ai sensi del'art. 4, § 1, prima frase, della direttiva 2016/UE/343, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, segnatamente, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino un indagato o un imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Secondo il Considerando 16 tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Nonostante l'art. 4, § 1, della citata direttiva lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità per l'adozione delle misure necessarie ai sensi di detta disposizione, resta il fatto che, come si evince dal Considerando 48 di tale direttiva, il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore alle norme della Carta o della CEDU, segnatamente quelle sulla presunzione di innocenza. A tale riguardo, sottolinea la Corte del Lussemburgo (vedi punto 41), occorre rilevare che la presunzione di innocenza è sancita dall'art. 48 della CDFUE, il quale, come risulta dalle spiegazioni relative a quest'ultima, corrisponde all'art. 6, commi 2 e 3, CEDU. Ne consegue che, conformemente all'art. 52, § 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'art. 48 di quest'ultima occorre prendere in considerazione l'art. 6, commi 2 e 3, CEDU, quale soglia di protezione minima. Sicché, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/UE/343 e nella giurisprudenza relativa all'art. 48 della CDFUE su come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 6, comma 2, CEDU (punto 42: nel caso di specie la Corte di giustizia UE, proprio rifacendosi ad un precedente della Corte EDU, riteneva che l'art. 4 della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che non ostasse a che un accordo nel quale l'imputato riconosce la propria colpevolezza in cambio di una riduzione di pena, e che deve essere approvato da un giudice nazionale, menzioni espressamente quali coautori del reato non soltanto tale imputato ma anche altre persone imputate in un procedimento separato, che procede ordinariamente, a condizione, da un lato, che tale menzione sia necessaria per la qualificazione della responsabilità giuridica dell'imputato che ha concluso l'accordo, dall'altro, che il medesimo accordo indichi chiaramente che tali altre persone sono imputate in un procedimento penale distinto e che la loro colpevolezza non è stata legalmente accertata; in altra sentenza - Corte di giustizia UE, I Sez., 19 settembre 2018, causa C-310/18 PPU, Milev -, la Corte ha affermato che l'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 deve essere letto alla luce del Considerando 16, secondo il quale il rispetto della presunzione di innocenza non pregiudica le decisioni riguardanti, ad esempio,

la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Ai sensi dello stesso Considerando, prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe anzitutto dovere verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e quest'ultima potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Da quanto precede risulta che, nell'ambito dei procedimenti penali, la direttiva in questione e, in particolare, i suoi articoli 3 e 4, § 1, non ostano all'adozione di decisioni preliminari di natura procedurale, come una decisione di mantenere una misura di custodia cautelare adottata da un'autorità giudiziaria, fondate sul sospetto o su indizi di reità, purché tali decisioni non presentino la persona detenuta come colpevole).

Alla luce di ciò, si dubita della conformità al diritto UE dell'art. 578 del codice di procedura penale, come interpretato dal «diritto vivente», da ultimo ribadito dalla sentenza delle Sezioni unite ...

Anche in questo caso, eventuali bilanciamenti con altri interessi o diritti tutelati dall'ordinamento U.E. (con riguardo, ad esempio, alla parte civile «vittima» del reato, come si evince dall'art. 16 della direttiva 2012/UE/29), spettano alla Corte costituzionale.

Al riguardo, vanno richiamate le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso il vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione anche del diritto dell'U.E.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «non giova, altresì, alle tesi del giudice *a quo* il richiamo alla direttiva 25 ottobre 2012, n. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato: richiamo destinato, peraltro, a fingere da mero argomento di supporto delle altre doglianze, non avendo il rimettente evocato i parametri costituzionali che imporrebbero — in ipotesi — l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle istanze sovranazionali richiamate (ossia gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione). Al riguardo, è sufficiente osservare che l'obbligo degli Stati membri — sancito dall'art. 16, paragrafo 1, della citata direttiva — di garantire alla vittima «il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo», risulta espressamente subordinato alla condizione che «il diritto nazionale [non] preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario». Il che è proprio quanto si verifica, secondo l'ordinamento italiano, nell'ipotesi in esame».

Conclusivamente, va anche rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalle Sezioni unite ... (vedi punto 8 del Considerato in diritto), la protezione giuridica offerta al diritto di difesa dell'imputato dall'interpretazione dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale resa dal «diritto vivente» rappresentato dalle Sezioni unite ... non appare, per nulla maggiore di quella offerta dalla CEDU e dal diritto dell'Unione europea, atteso che espone l'imputato ad un improprio giudizio di colpevolezza tutte le volte in cui, per la maturata estinzione del reato per prescrizione, di tale aspetto della vicenda giudiziaria il giudice di appello non dovrebbe più curarsi. Invero, si ribadisce, pur a fronte della maturata prescrizione, le Sezioni unite ... obbligano il giudice dell'impugnazione, sulla base del principio devolutivo, ad una preliminare ed approfondita valutazione degli aspetti penali della vicenda, che può condurre all'assoluzione dell'imputato, ma anche alla sua implicita affermazione di colpevolezza. La «medaglia», dunque, deve essere osservata da entrambe le facce e non limitarsi a quella apparentemente più favorevole.

3.3. Rispetto agli articoli 3 e 27, comma 2, della Costituzione

L'intervento correttivo della Corte costituzionale potrebbe tradursi nella declaratoria di incostituzionalità dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale per come interpretato dal «diritto vivente», così da attribuire cogenza ai principi affermati nella sentenza interpretativa di rigetto n. 182/2021 (ed è l'ipotesi subordinata che si prospetta alla Corte).

Tuttavia, una simile soluzione rischierebbe di non tenere conto dell'evoluzione legislativa che c'è stata in conseguenza proprio della sentenza n. 182 del 2021 e della diversa architettura di sistema scaturita dalla riforma c.d. Cartabia circa i rapporti tra azione penale e azione civile nell'ambito del processo penale, che vale la pena di riassumere brevemente.

Invero, si è visto che, con riguardo all'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale, il legislatore ha ritenuto di percorrere una strada diversa da quella di cui all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale Infatti, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alla restituzione o al risarcimento del danno, cagionato dal reato, a favore della parte civile, con la declaratoria di improcedibilità il giudice di appello (o la Corte di cassazione), verificata l'ammissibilità dell'impugnazione, deve rinviare per la prosecuzione del giudizio al giudice o alla Sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile (art. 578, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale). A fondamento di tale opzione normativa sono state poste certamente ragioni di alleggerimento del carico di lavoro delle Corti penali, ma anche, se non soprattutto, la necessità di sviluppare il percorso esegetico seguito

dalla giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 578, comma 1, codice di procedura penale, che si basa sul presupposto che, per non incorrere in violazioni della presunzione d'innocenza dell'imputato, è necessario restringere l'oggetto di accertamento al solo diritto del danneggiato al risarcimento del danno, dopo lo spartiacque del giudicato. È stato, pertanto, ritenuto ragionevole attribuire il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale.

È certamente vero che l'istituto dell'improcedibilità opera sul piano processuale (vedi Cassazione pen. sez. V, 5 novembre 2021, n. 334/22, anche se, sottolinea la Cassazione, «l'inquadramento "processuale" della norma di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale non esclude che l'istituto abbia anche ripercussioni sostanziali, anche connesse all'indubbia novità dell'istituto che di fatto rileva in *plurimi ambiti*, ma esse rilevano quale mero effetto consequenziale all'improcedibilità dell'azione alla scadenza del termine fissato dal legislatore per la durata "ragionevole" del giudizio di impugnazione»: vedi punto 4.1.3. del Considerato in diritto), estinguendo l'azione penale, mentre quello della prescrizione opera sul piano sostanziale, estinguendo il reato. Tuttavia, ai fini che qui interessa, e cioè ai fini della tutela della presunzione di innocenza come tutelata in ambito costituzionale (art. 27, comma 2 della Costituzione) ed europeo (CEDU e diritto dell'UE), in entrambi i casi le pronunce determinano una interruzione del giudizio penale, senza essere giunti all'accertamento definitivo della responsabilità penale dell'imputato. In tutti e due i casi sorge un'esigenza di tutela del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, come detto, tutelata in ambito interno ed europeo, sicché, appare del tutto irragionevole una disparità di trattamento tra le due fattispecie (l'una — l'improcedibilità — applicabile in relazione alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi dopo il 1° gennaio 2020 — l'altra — la prescrizione — operante in ordine alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi fino al 31 dicembre 2019).

D'altra parte, come la prescrizione, anche l'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale è rinunciabile da parte dell'imputato (art. 344-*bis*, comma 7, del codice di procedura penale). Pertanto, in relazione alla fattispecie di cui all'art. 578, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, come non esiste un diritto dell'imputato, che non ha chiesto la prosecuzione del processo, ma che ha impugnato la sentenza di condanna, anche al risarcimento del danno, a fini penali, ad una cognizione piena della sua responsabilità penale, così non si giustifica, sulla base del «diritto vivente» ribadito da Sezioni unite ... , che l'imputato, che non ha rinunciato alla prescrizione, ma che ha impugnato la sentenza di condanna, anche al risarcimento del danno, a fini penali, debba godere della possibilità di una valutazione piena della sua responsabilità penale da parte del giudice di appello, semplicemente per la presenza della costituita parte civile. A tale fine, infatti, è sufficiente ad assicurare il diritto di difesa dell'imputato (nonché il suo diritto alla presunzione di innocenza) la previsione di cui all'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, che gli assicura, in qualsiasi stato e grado del processo, l'assoluzione in presenza di evidenza della prova di innocenza. Il diritto, invece, ad un esame pieno della sua responsabilità penale, imposto dal «diritto vivente», non solo appare del tutto irragionevole e ingiustificato, a fronte dell'analogo istituto di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale e della previsione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale, ma appare foriero di potenziali conseguenze pregiudizievoli sotto il profilo della tutela del diritto alla presunzione di innocenza, poiché, nell'ipotesi in cui il giudice di appello ritenga che non sussistano i presupposti per assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 530 cpv. del codice di procedura penale, e, quindi, dichiari l'estinzione del reato per prescrizione, implicitamente ed incidentalmente ne afferma la colpevolezza in relazione al fatto-reato ascrittogli, subito dopo passando ad esaminare, in riferimento al medesimo fatto-reato, produttivo di danno, la sua responsabilità civile, così da correre concretamente il rischio della violazione della presunzione di innocenza come tutelata dall'art. 6, comma 2, CEDU e dal diritto dell'Unione europea.

Quanto al necessario bilanciamento dei contrapposti interessi (tutela della presunzione di innocenza/ragionevole durata del giudizio in punto di responsabilità civile), deve osservarsi che l'opzione seguita dal legislatore con l'inserimento del comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale costituisce, sotto questo profilo, un esempio di equilibrato bilanciamento, che certamente può, ed anzi deve, essere tenuto presente in questa sede al fine di adeguare il disposto di cui all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale agli invocati parametri costituzionali, convenzionali ed eurounitari. Invero, innanzitutto, come la stessa Corte costituzionale ha ricordato, la norma di cui all'art. 578 del codice di procedura penale rappresenta un'eccezione nel rapporto che regola l'esercizio dell'azione civile nel processo penale (vedi Corte costituzionale n. 176/2019), che non viene pregiudicato nell'ipotesi in cui alla pronuncia di non doversi procedere per estinzione del reato da parte del giudice di appello non dovesse fare seguito la conferma delle statuizioni civili da parte dello stesso giudice di appello penale. La costituzione di parte civile nel processo penale interrompe il decorso della prescrizione del diritto al risarcimento del danno con effetti permanenti fino al passaggio in giudicato della sentenza che dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, cominciando a decorrere nuovamente da tale data (Cass. civ. sez. III, 20 giugno 1978, n. 3036). Peraltro, la sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato (come del resto la pronuncia *ex* art. 344-*bis* del codice di procedura penale) non avrebbe alcun effetto nell'eventuale giudizio civile di risarcimento del danno. Quanto al diritto della parte civile di ottenere in tempi ragionevoli il risarcimento del danno patito per effetto del reato, diritto costituzionalmente tutelato ai sensi dell'art. 111, comma 2, della Costituzione,

deve osservarsi che lo stesso sarebbe certamente assicurato dalla prosecuzione del giudizio dinanzi al giudice civile, che, quindi, come osservato dalla Cassazione (vedi Cassazione pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841) a proposito dell'analoga disposizione di cui all'art. 573, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, non dovrebbe essere neppure riassunto dinanzi al giudice civile competente per grado, ma semplicemente proseguirebbe, assicurando, peraltro, la piena utilizzabilità delle prove acquisite nel processo penale (oltre che di quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile). D'altra parte, il diritto alla ragionevole durata del giudizio a fini civili dovrebbe, in ogni caso, cedere il passo di fronte ad altri diritti costituzionalmente e convenzionalmente tutelati, quali il diritto di difesa dell'imputato e, come nel caso di specie, il suo diritto a vedersi presumere innocente fino all'accertamento definitivo della sua colpevolezza.

Sul punto, si richiamano le argomentazioni con le quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 2016, relativamente alle questioni sollevate in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale nella parte in cui non consente al giudice penale di condannare l'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile in caso di proscioglimento per qualsiasi causa, compreso il vizio totale di mente, ha superato i profili riguardanti l'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione), ovvero il richiamo all'art. 6 CEDU nella parte in cui tutela anche i diritti civili.

Invero, si legge testualmente nella sentenza: «con riguardo, infine, all'asserita violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione), questa Corte ha ripetutamente affermato che — alla luce dello stesso richiamo al connotato di «ragionevolezza», che compare nella formula costituzionale — possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme «che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015 n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005). Tale ipotesi non è ravvisabile nel caso considerato. La preclusione della decisione sulle questioni civili, nel caso di proscioglimento dell'imputato per qualsiasi causa — compreso il vizio totale di mente — se pure procrastina la pronuncia definitiva sulla domanda risarcitoria del danneggiato, costringendolo ad instaurare un autonomo giudizio civile, trova però giustificazione, come già rimarcato, nel carattere accessorio e subordinato dell'azione civile proposta nell'ambito del processo penale rispetto alle finalità di quest'ultimo, e segnatamente nel preminente interesse pubblico (e dello stesso imputato) alla sollecita definizione del processo penale che non si concluda con un accertamento di responsabilità, riportando nella sede naturale le istanze di natura civile fatte valere nei suoi confronti. Ciò, in linea, una volta ancora, con il favore per la separazione dei giudizi cui è ispirato il vigente sistema processuale. [...] Parimenti non probanti appaiono, da ultimo, i riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo operati dalla parte privata: anche in questo caso, con semplice funzione rafforzativa delle denunciate violazioni degli articoli 24 e 111 della Costituzione, non figurando tra i parametri dell'odierno scrutinio quello più direttamente conferente (l'art. 117, primo comma, della Costituzione). La Corte di Strasburgo è, in effetti, costante nel riconoscere che, nella misura in cui la legislazione nazionale accordi alla vittima del reato la possibilità di intervenire nel processo penale per difendere i propri interessi tramite la costituzione di parte civile, tale diritto va considerato un «diritto civile» agli effetti dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con conseguente spettanza, alla vittima stessa, delle garanzie in tema di equo processo ivi stabilite, compresa quella relativa alla ragionevole durata (Grande Camera, sentenza 12 febbraio 2004, Perez contro Francia; in senso conforme, tra le altre, sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; Grande Camera, sentenza 20 marzo 2009, Gorou contro Grecia). In questa logica, la Corte europea si è, peraltro, specificamente occupata, in più occasioni, dell'ipotesi del mancato esame della domanda della parte civile per essersi il procedimento penale chiuso con provvedimento diverso dalla condanna dell'imputato, in applicazione di una regola condivisa — sia pure con diverse varianti e gradazioni — da plurimi ordinamenti nazionali. Tale regime non è stato affatto ritenuto, in sé e per sé, contrastante con le garanzie convenzionali. La violazione dell'art. 6 della CEDU, in particolare sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale, è stata ravvisata dai giudici di Strasburgo solo in due ipotesi. In primo luogo, quando la vittima del reato non fruisca di altri rimedi accessibili ed efficaci per far valere le sue pretese (sezione terza, sentenza 25 giugno 2013, Associazione delle persone vittime del sistema s.c. Rompetrol s.a. e s.c. Geomin s.a. e altri contro Romania; sezione prima, sentenza 4 ottobre 2007, Forum Maritime s.a. contro Romania): rimedi che, nell'ordinamento italiano, sono invece offerti dalla possibilità di rivolgersi al giudice civile. In secondo luogo, la violazione è stata riscontrata allorché il concreto funzionamento del meccanismo frustri indebitamente le legittime aspettative del danneggiato, come nel caso in cui la prescrizione della responsabilità penale dell'autore del reato, impeditiva dell'esame della domanda civile, sia imputabile a ingiustificati ritardi delle autorità giudiziarie nella conduzione del procedimento penale (Grande Camera, sentenza 2 ottobre 2008, Atanasova contro Bulgaria; sezione prima, sentenza 3 aprile 2003, Anagnostopoulos contro Grecia): malfunzionamento che non dipende, peraltro, dalla norma e che comunque non viene in considerazione nell'ipotesi qui in esame.» (Corte della Costituzione n. 12/2016).

D'altronde, come chiarito ancora di recente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, grande camera, 24 settembre 2024, Fabbri e altri c. San Marino), il fatto che la chiusura di un procedimento penale impedisca la pronuncia di una decisione relativa a domande civili nell'ambito di tale procedimento penale non costituisce, in linea di

principio, una violazione del diritto di accesso ad un Tribunale se la cessazione di tale procedimento penale si basa su motivi giuridici non applicati in modo arbitrario o irragionevole e se il ricorrente disponeva *ab initio* di un altro mezzo di ricorso atto a consentirgli di ottenere una decisione sulle sue pretese di carattere civile. Anche sotto il profilo del rispetto di un termine ragionevole per la trattazione della causa civile, spetta agli Stati membri organizzare i propri sistemi giudiziari in modo tale da che i propri Tribunali possano garantire a ciascuno il diritto di ottenere una decisione definitiva sulle controversie relative ai propri diritti e obblighi civili in tempi ragionevoli, e la ragionevolezza della durata del procedimento deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso, verificando la complessità del caso, il comportamento del ricorrente e quello delle Autorità competenti, nonché la posta in gioco degli interessati.

Nel caso di specie, premesso che le parti civili disponevano *ab initio* della possibilità di esercitare autonomamente l'azione civile dinanzi ai giudici civili, in ogni caso la prospettiva della prosecuzione del giudizio di appello in sede civile, in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, assicura non solo il pieno accesso alla tutela giudiziaria, ma anche una risposta di giustizia in tempi ragionevoli.

Infine, la prospettata assimilazione della fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 578 del codice di procedura penale, rispetto a quella di cui al comma 1-*bis* del medesimo articolo, non frustrerebbe le aspettative dell'imputato (ovvero della stessa parte civile) a che il giudizio di appello, con riferimento alle residue questioni civili, si svolga nel merito dinanzi al giudice dell'appello penale, giacché l'eventualità che il giudizio si svolga ad un certo punto dinanzi al giudice dell'appello civile è prospettiva già esistente, tenuto conto del disposto dell'art. 622 del codice di procedura penale, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità (vedi Cassazione pen. sez. un., 18 luglio 2013, n. 40109, imp. ..., e Cassazione pen. sez. un., 28 gennaio 2021, n. 22065, imp. ...).

Sotto quest'ultimo profilo, del resto, l'originaria introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale, ad opera della legge n. 134/2021 — a differenza dell'introduzione da parte del decreto legislativo n. 150/2022 del comma 1-*bis* nell'art. 573 del codice di procedura penale, che è stata collegata anche alla modifica apportata dal medesimo decreto all'art. 78, comma 1, lettera *d)*, del codice di procedura penale (vedi Cassazione pen. sez. un., 25 maggio 2023, n. 38841), così da ancorarne l'operatività a quei processi nei quali la costituzione di parte civile è intervenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2022 —, è avvenuta autonomamente, a seguito dell'introduzione dell'istituto di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale Pertanto, la sua efficacia non risulta ricollegabile al momento in cui è avvenuta la costituzione di parte civile. In buona sostanza, se alla data di entrata in vigore della legge n. 134/2021, con riguardo ad impugnazioni relative a processi aventi ad oggetto reati commessi dopo il 1° gennaio 2020, risultava già costituita la parte civile, l'art. 578, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale ha comunque piena efficacia, essendo ancorata la sua operatività esclusivamente all'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale. Ne consegue che, anche sotto questo aspetto, non vi è alcuna preclusione nell'estendere, in via pretoria costituzionale, la disciplina di cui al comma 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale alla fattispecie di cui al comma 1 della medesima disposizione, poiché, come nel primo caso il legislatore ha ritenuto recessiva, a seguito dell'eventuale declaratoria di improcedibilità dell'azione penale, l'eventuale aspettativa delle parti private (imputato e/o parte civile già costituita al momento dell'entrata in vigore della norma) a che il processo fosse definito nel merito, anche con riferimento alle questioni civili, dal giudice penale, così allo stesso modo può ritenersi recessiva analoga aspettativa riguardo alla sopravvenuta declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.

In conclusione, ai fini di rendere costituzionalmente legittimo il disposto dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale l'intervento «correttivo» non dovrebbe limitarsi alla declaratoria di illegittimità della norma, come interpretata dal «diritto vivente», ma dovrebbe spingersi a renderla conforme all'analoga disposizione di cui al comma 1-*bis* del medesimo art. 578 del codice di procedura penale (con eventuale estensione, in via derivata, anche rispetto al comma 1-*ter* della citata disposizione), in tale modo eliminando, altresì, irragionevoli disparità di trattamento tra imputati, a fronte di situazioni del tutto analoghe, determinate semplicemente sulla base della data del commesso reato.

Invero, solo per avere commesso il reato in epoca successiva al 1° gennaio 2020, a fronte di un'identica situazione (interruzione del processo senza un'affermazione definitiva di responsabilità penale), l'imputato godrebbe di una tutela maggiore rispetto al diritto alla presunzione di innocenza di quella di cui godrebbe l'imputato di un reato commesso fino al 31 dicembre 2019. Quest'ultimo, infatti, anche a fronte di un'interpretazione conforme dell'art. 578, comma 1 del codice di procedura penale ai parametri costituzionali ed europei, permanendo il giudizio sugli interessi civili dinanzi al giudice dell'impugnazione penale, correrebbe comunque il rischio di violazioni del suo diritto ad essere presunto innocente, rischio che il legislatore ha voluto definitivamente escludere per l'autore di un reato commesso dal 1° gennaio 2020, trasferendo il residuale giudizio sulle questioni civili nella sua sede naturale, e cioè dinanzi al competente giudice civile.

D'altronde, non può neppure tacersi che ben potrebbero verificarsi fattispecie in cui al medesimo imputato, nell'ambito dello stesso processo, risultano contestati fatti commessi prima del 1° gennaio 2020 e fatti commessi successivamente, con la conseguenza che, verificatesi, per ipotesi, le condizioni previste dai commi 1 (con riguardo ai

fatti commessi prima del 1° gennaio 2020) e 1-*bis* (in relazione ai fatti commessi successivamente al 1° gennaio 2020) dell'art. 578 del codice di procedura penale, la presenza della parte civile determinerebbe l'operatività di due diverse discipline in maniera del tutto irragionevole.

Come è noto, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (*ex plurimis* Corte costituzionale n. 340/2004).

In subordine, comunque, ove la Corte ritenga non equiparabili le situazioni previste dai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 578 del codice di procedura penale, la questione di legittimità costituzionale viene in ogni caso sollevata con riferimento all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui l'art. 578 comma 1 del codice di procedura penale viene interpretato secondo il «diritto vivente» rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Cassazione ... e ..., e non nel senso già fatto proprio dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182/2021.

P. Q. M.

La Corte visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

*solleva, in via principale, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3 e 27, comma 2, della Costituzione, con riferimento all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, e non prevede, invece, che, analogamente alla norma di cui al comma 1-*bis *dell'art. 578 del codice di procedura penale, se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviano per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile;*

in via subordinata, solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, e in relazione agli articoli 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, con riferimento all'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, per come interpretato dal «diritto vivente» rappresentato dalle sentenze delle Sezioni unite della Cassazione n. 35490/09 imp. ... e n. 36208/2024, ... c/ ..., nella parte in cui si afferma che «nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 13 dicembre 2024.

Il Presidente: OTTAVIANO

Il consigliere: BIONDI

25C00084

N. **65**

Ordinanza del 21 marzo 2025 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Carla Adriana Ferreira Galindo e altri contro il Ministero dell'interno

Cittadinanza – Riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Limiti al riconoscimento della cittadinanza per discendenza – Omessa previsione.

– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1, comma 1, lettera *a*).

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE

Il giudice,

visti gli atti;

vista da ultimo l'ordinanza con cui – ravvisati i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992, regolante l'acquisizione della cittadinanza *jure sanguinis*, per contrasto con i principi dell'art. 1 Cost. nonché con l'art. 3 Cost. in termini di irragionevolezza ed ingiustificata disparità di disciplina rispetto ad altre fattispecie di acquisizione della cittadinanza italiana, e ritenuto di dover promuovere al riguardo il contraddittorio, ai sensi dell'art. 101, comma II, codice di procedura civile – è stata fissata udienza per osservazioni delle parti, disponendo contestualmente *ex* art. 127-*ter* codice di procedura civile la sostituzione dell'udienza con un termine per il deposito di note, anche ai fini di quanto previsto dal predetto art. 101, comma II, codice di procedura civile;

rilevato che, decorso il suddetto termine, nessuna nota delle parti risulta depositata in atti;

Osserva quanto segue

Il giudizio *a quo*.

1. Con ricorso *ex* art. 281-*decies* codice di procedura civile i sig.ri Carla Adriana Ferreira Galindo, nata a Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasile), il 27 aprile 1977, Renata Penteado Girundi, nata a Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasile), il 27 dicembre 1994, e Cristiano Bernardino De Andrade, nato a Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasile), il 19 gennaio 1982, hanno chiesto di accertare e dichiarare che essi «sono cittadini italiani e, per l'effetto, ordinare al Ministero dell'interno in persona del ministro *pro tempore* e, per esso, all'ufficiale dello Stato Civile, di procedere alle iscrizioni, trascrizioni, e annotazioni di legge, nei registri dello Stato Civile, della cittadinanza dei ricorrenti, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle Autorità consolari competenti».

A sostegno della domanda i ricorrenti hanno dedotto:

- di essere «discendenti diretti di Maria Civita Pelagalli ovvero Pelagalli Maria Civita ovvero Maria Palagaia ovvero Maria Palagaio ovvero Maria Paragalha ovvero Maria Girundi ovvero Maria Girunde, d'ora in avanti per brevità Maria Civita Pelagalli, nata a Piedimonte San Germano (FR), il 27 gennaio 1873»;

- che «La sig.ra Maria Civita Pelagalli contrasse matrimonio con Emidio Girundi ed emigrò in Brasile. La stessa, come risulta dal certificato negativo di naturalizzazione rilasciato dal Ministero di Giustizia e Sicurezza Pubblica, Segreteria Nazionale di Giustizia, Dipartimento Migrazioni (doc. 003), mai è stata naturalizzata cittadina brasiliana e, pertanto, ha mantenuto la cittadinanza italiana che è stata trasmessa ai suoi discendenti come previsto dalla legge n. 555/1912»;

- che «Maria Civita Pelagalli, mai naturalizzata cittadina brasiliana, ha mantenuto la cittadinanza italiana e l'ha trasmessa iure sanguinis ai figli Leopoldino Girundi ed Angelo Girundi. Il sig. Leopoldino Girundi, a sua volta, ha trasmesso la cittadinanza italiana alle figlie Nayr Ubaldo Girundi e Onira Ubaldo Girundi. Il sig. Angelo Girundi, a sua volta, ha trasmesso la cittadinanza italiana alla figlia Zelia Girunde de Freitas. La sig.ra Nayr Ubaldo Girundi, a sua volta, ha trasmesso la cittadinanza italiana alla figlia Vanilza Romualda Guimaraes, la quale a sua volta ha trasmesso la cittadinanza italiana alla figlia Carla Adriana Guimaraes Ferreira (odierna ricorrente). La sig.ra Onira Ubaldo Girundi,

a sua volta, ha trasmesso la cittadinanza italiana al figlio Clover Girundi de Souza, il quale a sua volta ha trasmesso la cittadinanza italiana alla figlia Renata Penteado Girundi (odierna ricorrente). La sig.ra Zelia Girunde de Freitas, a sua volta, ha trasmesso la cittadinanza italiana alla figlia Marisa Helena Bernardino, la quale a sua volta ha trasmesso la cittadinanza italiana al figlio Cristiano Bernardino de Andrade (odierno ricorrente)»;

- che occorre riconoscere «il diritto allo *status* di cittadino italiano ai ricorrenti in quanto, sebbene nati all'estero, sono discendenti di cittadina italiana».

Sulla rilevanza.

2. Nel presente giudizio viene, dunque, richiesto l'accertamento della cittadinanza per nascita da cittadino italiano e questo comporta l'applicazione dell'art. 1, comma 1 lettera *a)*, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 («Nuove norme sulla cittadinanza»), a mente del quale «È cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini».

3. Una più che consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, che deve ormai ritenersi costitutiva di un vero e proprio «diritto vivente», qualifica l'azione vòlta all'ottenimento della cittadinanza come azione di (mero) accertamento di uno *status* di cui il richiedente è già titolare, e che il giudice (o, in alternativa, l'amministrazione, ove la richiesta sia stata introdotta per tale *via)* deve soltanto dichiarare.

La legittimità costituzionale di tale disposizione di legge – della quale il Tribunale dubita, per le ragioni che subito si diranno – è dunque rilevante ai fini della definizione del giudizio.

Violazione dell'art. 1 Cost. anche in relazione alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3

4. La titolarità della cittadinanza appare un tema di fondamentale rilievo costituzionale. Essere cittadino (italiano) è lo *status* dell'appartenenza al popolo (italiano); il popolo è, secondo il diritto pubblico e il diritto internazionale, assieme al territorio, elemento costitutivo dello Stato; e nell'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana è al popolo che appartiene la sovranità, da esercitarsi nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.).

La cittadinanza è, dunque, ciò che qualifica nella maniera più profonda e pregnante l'individuo nella dimensione del diritto pubblico, esprimendo la sua qualità di membro della comunità di persone costitutiva dello Stato e legittimandolo all'esercizio dei poteri sovrani, oltre che rendendolo centro di imputazione di diritti e doveri che connotano nel loro insieme la forma della democrazia.

5. Secondo Cassazione S.U. n. 29297/2021, pronunciatasi sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di acquisto della cittadinanza italiana, «L'essere cittadini ha a che fare con l'appartenenza a una *civitas*, ossia a una comunità di individui che condividono diritti e doveri. La cittadinanza qualifica in modo specifico la relazione esistente tra l'individuo e la comunità organizzata in senso politico».

La determinazione del perimetro della cittadinanza assume, dunque, rilievo per la concreta fisionomia della forma di Stato e di Governo.

Tutto ciò trova riscontro nella Carta costituzionale, ove numerose disposizioni, espressive dei principi supremi o fondamentali e/o recanti la disciplina, anche di dettaglio (per quanto addicesi ad un testo costituzionale) dei poteri sovrani (legiferazione, indirizzo politico, Governo, amministrazione, giurisdizione) e quella delle libertà, dei diritti e dei doveri, hanno come riferimento soggettivo, esplicito od implicito, il popolo oppure, più frequentemente, i cittadini e, quindi, la cittadinanza: articoli 1, comma 2, 3, 4, 16, 17, 18, 38, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, comma 3, 57, comma 2, 59, comma 2, 71, comma 2, 75, 84, comma 1, 101, 102, comma 2 e 3, 52, comma 2 e 3, 117, comma 2, *a)* e *i)*, 118, comma 3, 123, comma 3, 132, 133, comma 2, 135, comma 7, 138, comma 2, oltre a diverse Disposizioni transitorie e finali. Tra le norme citate, solo alcune (ad es. l'art. 3) assumono il termine «cittadino» in un'accezione ampia, che trascende lo *status civitatis*; altre fanno specifico riferimento, al contrario, proprio alla «cittadinanza» come *status* giuridico (artt. 22 e 117); altre ancora assumono un rilievo particolarmente pregnante sia in via di principio, sia su di un piano concreto, come l'art. 1, innanzitutto, e poi, *ex pluribus*, gli articoli 56 e 57, che regolano la formazione delle Camere, 171 e 175, sugli istituti di democrazia diretta, 101 e 102, in materia di amministrazione della giustizia «in nome del popolo» ed alla quale esso può partecipare.

Allargando lo sguardo, non si può trascurare, poi, lo stretto legame – sottolineato da grandissima parte della più autorevole dottrina costituzionalistica ed internazionalistica – tra popolo, territorio e ordinamento, tutti e tre insieme (a prescindere dalla priorità logica che ciascuna scuola giuridica tenda a conferire a questo o a quello) elementi costitutivi della nozione stessa di Stato e, prima ancora di Nazione (anch'essa oggetto di multiple disposizioni costituzionali: articoli 9, 11, 16, 49, 67, 87, 98, 99, 117, 126, 127).

Lo *status civitatis* identifica, pertanto, l'appartenenza e la partecipazione allo Stato (concorrendo financo a determinarne il concetto) attraverso l'appartenenza e la partecipazione alla comunità di persone, stabilmente dimoranti nel relativo territorio, che ne sono elemento costitutivo. Sicché la cittadinanza presenta come dati e connotati strutturali ed immanenti la relazionalità e l'integrazione con la comunità dei cittadini e, quindi, implica e presuppone altresì prossimità, al popolo e al territorio.

6. Uno scrutinio di costituzionalità appare dovuto anche considerando il fatto che l'impianto normativo della legge n. 91/1992 ricalca ampiamente quello della precedente legge sulla cittadinanza, la n. 555 del 13 giugno 1912, risalente a lungo tempo addietro ed espressione di un contesto giuridico- costituzionale, oltre che sociale e storico, completamente diverso, anche specificamente in ordine alla forma dello Stato, alla forma e al grado di democrazia, alla concezione della sovranità, allo statuto di libertà, diritti e doveri riconosciuto ai cittadini, alla soggettività elettorale attiva e passiva del popolo.

Le differenze fra la legge del 1992 e quella del 1912 sono limitate, essenzialmente, ad un recepimento di correzioni della normativa imposte da pronunce di illegittimità costituzionale e afferenti, sostanzialmente, a profili di disparità di trattamento fra uomo e donna e fra discendenze per linea paterna e linea materna incisi dal sopravvenuto principio costituzionale di eguaglianza.

Parallelamente, l'attenzione della giurisprudenza ordinaria, anche dopo la legge del 1992, è rimasta assorbita da questioni rivenienti dalla concreta applicazione dello *jus sanguinis*, in un contenzioso promosso - come normale nella giurisdizione ordinaria - per la tutela di posizioni individuali e quindi relativo al risvolto strettamente soggettivo dell'aspirazione alla cittadinanza, nel quale tende a restare marginale se non del tutto pretermessa la dimensione invece pubblicistica dello *status civitatis* ed in cui, quindi, il mutamento dei parametri costituzionali addotto dalla Costituzione repubblicana rispetto all'ordinamento previgente ha assunto rilevanza, attraverso questioni di legittimità costituzionale ed interpretazioni costituzionalmente orientate, esclusivamente in questa prospettiva soggettivistica ed individuale, disinteressata alla compatibilità della disciplina con la «funzione» costituzionale della cittadinanza.

7. Fatte queste premesse, si ravvisa la dubbia compatibilità con l'art. 1 della Costituzione dell'attuale regolazione legislativa dello *jus sanguinis*, derivante dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992 e dalla relativa applicazione giurisprudenziale, che (come si osserverà meglio più oltre) scinde la cittadinanza dalle suddette condizioni di appartenenza, partecipazione, relazionalità, integrazione, prossimità, rendendolo uno *status* puramente astratto, afferente ad una sfera meramente individuale e privata, e del tutto privo di dimensione comunitaria e pubblicistica oltre che di sostanzialità ed effettività.

A proposito di quest'ultima, deve osservarsi che il principio di effettività della cittadinanza è affermato da decenni nell'ordinamento internazionale (*cfr.* Corte internazionale di giustizia, sentenza Nottebohm, 6 aprile 1955, «*Selon la pratique des Etats, les décisions arbitrales et judiciaires et les opinions doctrinales, la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre État. Conférée par un État, elle ne lui donne titre à l'exercice de la protection vis-à-vis d'un autre Etat que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de l'individu considéré à l'Etat qui en a fait son national*»). Ed è riconosciuto dalla Suprema Corte in un recente arresto nomofilattico (Cass. S.U. n. 25317/2022) nel quale sono state accennate, senza tuttavia svilupparle, le connotazioni e le implicazioni del suddetto principio.

Affermato in via di premessa che esso «è indiscusso nel diritto internazionale» e che spetta tuttavia, anche secondo il diritto UE, «a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza», nella sentenza si legge che «l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale)», che «il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una *fictio*», che il principio di effettività implica «che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale».

In prosecuzione la Corte, anche richiamando una pronuncia della CGUE, rileva che «il principio di effettività viene di norma richiamato […] per inibire […] le cd. decadenze arbitrarie della cittadinanza ove permangano vincoli reali tra l'individuo e la realtà del proprio paese […] ovvero, ma in modo prudenziale, per contenere gli effetti di possibili previsioni di diritto interno, rimesse peraltro unicamente alla responsabilità del legislatore, che per ipotesi (come nel diritto del Paesi Bassi) contemplino casi di perdita della cittadinanza discendenti dal venir meno di criteri di collegamento tra la persona e lo Stato»; ed osserva poi che il predetto tipo di previsioni normative nazionali, volte a disconoscere la cittadinanza nei casi in cui vengano a mancare criteri di collegamento fra il soggetto interessato e lo Stato, «sono al giorno d'oggi teoricamente ammissibili, e forse rispondenti a un significato più completo della cittadinanza come tale, incentrato su una trama di rapporti concreti tra una persona e una comunità» e che le stesse «sono state ritenute non incompatibili col diritto dell'Unione, purché nel rispetto dei limiti di proporzionalità e purché sia escluso il rischio di apolidia».

8. Queste condivisibili argomentazioni, che ci si aspetterebbe conducessero la Corte a ravvisare essa medesima un problema di compatibilità costituzionale della norma o a ricercarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, ove possibile, sono invece bruscamente derubricate a «ipotetici risvolti» inidonei ad orientare le determinazioni del giudice («Tutto ciò va senz'altro rimarcato», riconosce la Corte, ma deve restare inteso «che non in nome di simili ipotetici risvolti può determinarsi il giudice nazionale ove le norme di diritto interno abbiano, come nel caso concreto, una portata diversa») e vengono «sterilizzate» dall'apodittica e meramente assertiva affermazione con cui, a proposito della riconosciuta necessità che il nesso di cittadinanza non sia fondato su una *fictio*, la Corte perentoriamente esclude che tale sia il vincolo di sangue («certamente non è una *fictio* il vincolo di sangue»), senza peraltro in alcun modo fornire al riguardo una motivazione o un qualche spunto argomentativo, e giungendo così a legittimare un'assolutizzazione del vincolo di sangue considerato di per sé, quasi in una dimensione biologica, senza connessioni di comunità in grado di rendere l'acquisito della cittadinanza *jure sanguinis* un modo di rinnovazione generazionale della cittadinanza formante un popolo. Ciò che appare incompatibile con la rilevanza pubblica e costituzionale dello *status civitatis*.

Nel richiamato pronunciamento sembra cogliersi, insomma, complessivamente, da un lato, la consapevolezza dell'importanza e delle implicazioni del principio di effettività e di sostanzialità della cittadinanza e, dall'altro, la volontà della Suprema Corte di limitarsi ad essere giudice dell'applicazione della norma nazionale, piuttosto che di affrontare un giudizio su di essa.

In questa sede si intende, invece, al contrario, promuovere il giudizio sulla norma, per farne verificare all'Ecc.ma Corte la costituzionalità.

9. Peraltro, la norma vigente e la sua applicazione giurisdizionale comportano che un esorbitante numero - nell'ordine di decine di milioni - di persone residenti all'estero e cittadine di altri Paesi, ma discendenti di avi cittadini italiani, possano ambire al riconoscimento della cittadinanza italiana e che vi sia già un numero elevatissimo di procedimenti per l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis* pendenti in particolare presso alcuni uffici consolari italiani nel mondo, con tempi di attesa addirittura decennali.

Ebbene, questi dati iperbolici danno concretezza alla qui ravvisata incompatibilità della norma in esame con i concetti e i principi di democrazia, di popolo, di sovranità popolare su cui si incentra l'art. 1 della Costituzione, giacché tali concetti e principi sono esposti a grave alterazione del loro concreto significato giuridico-costituzionale nell'ordinamento repubblicano nazionale innanzi alla possibilità che acquisiscano la cittadinanza decine di milioni di cittadini di altri Stati, sostanzialmente estranei alla Repubblica italiana, non partecipi (dei diritti *e)* dei doveri del cittadino italiano e lontani in ogni senso dalla comunità del popolo italiano.

E, prima ancora che concretizzare il suddetto *vulnus* alla Costituzione, tali dati iperbolici manifestano di per sé l'irragionevolezza o irrazionalità della norma in questione (di cui meglio si dirà oltre), posto che la macroscopica sproporzione fra la consistenza numerica degli stranieri aspiranti cittadini sulla base della norma medesima e la consistenza numerica dei cittadini italiani è sintomatica di una grave incongruenza della norma, che evidentemente produce effetti esorbitanti (si pensi ad esempio all'impatto sul *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo) rispetto alla funzione propria del modo di acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, che dovrebbe essere, essenzialmente, quella di assicurare il ricambio generazionale dei cittadini.

10. Non è in discussione, ovviamente, sotto il profilo della legittimità costituzionale, la *ratio* in senso assoluto del c.d. *jus sanguinis* sul quale si fonda la norma di legge in esame.

Ciò che espone la norma a dubbi di costituzionalità è, piuttosto, la laconicità della disposizione, che ne ha indotto un'interpretazione in sede giurisprudenziale tale da consentire un regresso tendenzialmente illimitato (salvi i limiti puramente di fatto imposti dalle difficoltà delle indagini anagrafiche) alla ricerca di un ascendente, la cui cittadinanza italiana appaia sufficientemente sicura sul piano documentale e dal quale desumere a ritroso, per generazioni successive, la cittadinanza del padre e/o della madre del richiedente, allo scopo di applicare a quest'ultimo, infine, il disposto dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992.

11. Lo schema giuridico di numerosissime azioni per il riconoscimento della cittadinanza è stato espresso in modo chiaro e sintetico dal giudice di legittimità nel seguente modo: «La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile. Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cassazione S.U. n. 4466-09). Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro – a legislazione invariata – spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione» (Cassazione S.U. n. 25317/2022).

In sostanza, sulla base del predetto schema di azione, un cittadino straniero può chiedere il riconoscimento a sé della cittadinanza italiana prescindendo da qualunque profilo di effettività della cittadinanza stessa non solo in capo a sé, ma anche per tutto l'arco temporale e generazionale che lo collega all'ascendente cittadino.

Proprio questo è lo schema di azione del presente giudizio *a quo* e quello che ricorre in numerosissimi altri casi di procedimenti pendenti presso il tribunale di Roma (e presso altri tribunali d'Italia).

12. Nella sua estrema essenzialità di enunciato, la disposizione in questione, secondo cui «È cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini», fissa innanzitutto la regola fondamentale per la quale la nascita da genitore cittadino italiano determina l'attribuzione del medesimo *status civitatis* al figlio.

Ma la stessa estrema essenzialità permette (o comunque di fatto ha permesso) di riconoscere tale cittadinanza per nascita anche quando la cittadinanza del genitore sia uno *status*, per così dire, latente o virtuale, che debba essere a sua volta previamente accertato, in quanto si tratta di un genitore che è cittadino straniero e che non ha avuto il possesso della cittadinanza italiana, ed altresì quando questo preliminare accertamento della cittadinanza del genitore possa avvenire soltanto, per deduzione, dall'accertamento della cittadinanza di un ulteriore ascendente o addirittura di più ulteriori ascendenti a loro volta nati e vissuti all'estero o che comunque non hanno mai inteso assumere in fatto né accertare in diritto la cittadinanza italiana.

Più in particolare, il tenore della norma e l'orientamento assunto dalla giurisprudenza anche di legittimità conducono a riconoscere la cittadinanza del genitore di chi agisca in giudizio come una mera conseguenza dell'esistenza di una catena (più o meno lunga) di generazioni che trovano un comune ascendente in un soggetto per il quale la cittadinanza possa essere dimostrata.

Il fatto che nella giurisprudenza in materia si parli di linea di trasmissione rende l'idea di questa impostazione, che per certi versi sembra trascurare che la cittadinanza è uno *status* di natura giuridica pubblicistica e strettamente personale, non un diritto patrimoniale soggetto a trasferimento negoziale e a devoluzione ereditaria. La cittadinanza *jure sanguinis* non si trasmette da una generazione all'altra: è l'ordinamento che la attribuisce a chi nasce e la sussistenza di un genitore cittadino è la condizione di tale attribuzione, senza che ricorrano nella realtà giuridica fenomeni trasmissivi da genitore a figlio.

13. In questo regresso per generazioni passate, che sovente, nelle cause iscritte presso i tribunali, conduce a ritroso per ben oltre un secolo sino ad individuare l'antenato cittadino, per poi ripercorrere in senso inverso una pluralità di generazioni intermedie, fino a quella del genitore del richiedente, la cittadinanza italiana esiste solo astrattamente, come *status* che a ciascun figlio-genitore sarebbe spettato farsi riconoscere *jure sanguinis*.

La laconicità della norma consente – peraltro in distonia dai principi generali del diritto processuale civile – un accertamento postumo di uno *status* strettamente personale anche di persone defunte, delle quali non vengono allegati fatti dimostrativi di un possesso di cittadinanza e che non hanno mai inteso in vita far accertare tale stato.

In sostanza, si è al cospetto di generazioni di cittadini stranieri, solo l'ultima delle quali, anch'essa straniera, si determina a far valere un'italianità puramente astratta.

La formulazione della disposizione e la norma che se ne ricava – secondo l'interpretazione ormai consolidata, fatta propria dalla stessa giurisprudenza di legittimità in sede nomofilattica a sezioni unite e, quindi, diritto vivente – determinano pertanto una sostanziale neutralizzazione della dimensione e della valenza pubblicistiche della cittadinanza, che da strumento, e al tempo stesso espressione, di partecipazione ad una comunità statuale viene ad assumere i connotati quasi di un bene privato, di un diritto soggettivo di carattere civilistico, oggetto di un fenomeno che apparentemente può sembrare una *traditio* intergenerazionale, mentre si tratta in realtà di accertamento postumo della trascorsa e solo virtuale riferibilità di uno *status* alla sfera giuridica di soggetti (anche defunti) che non lo hanno (o che comunque non risulta lo abbiano) mai voluto accertare, rivendicare, esercitare, possedere. E l'imprescrittibilità, predicata per la valenza pubblicistica della cittadinanza, agevola, impropriamente, questo tipo di fenomeno.

14. L'acquisto della cittadinanza per nascita o *jure sanguinis* dovrebbe trovare la sua *ratio*, coerente con la natura pubblicistica e con la funzione costituzionale dello *status civitatis*, nella continuazione da parte del figlio di una condizione di relazionalità con una comunità statuale già propria di almeno uno dei genitori (come confermato, *a contrario*, dalle disposizioni dell'art. 4 della legge n. 91/1992, su cui ci si soffermerà oltre), mentre la norma in esame consente di attribuire efficacia ad una condizione di relazionalità e partecipazione che risale ad un ascendente in linea retta diverso dal genitore, anche risalente ad un remoto grado parentale e a remota epoca temporale.

Ciò vale anche specificamente e concretamente nel caso oggetto del presente giudizio *a quo*, per quanto riportato all'inizio di questa ordinanza con riguardo al *petitum* e alla causa *petendi* della domanda dei ricorrenti.

In questa prospettiva emerge la manifesta irragionevolezza di una regolazione dello jus sanguinis così indeterminatamente inclusiva o comunque una carenza di proporzionalità di tale indeterminata inclusività rispetto alla *ratio* dello stesso *jus sanguinis*, quale criterio di riconoscimento della cittadinanza che risponde, essenzialmente, alla naturale e incessante rinnovazione generazionale del popolo di uno Stato.

15. Questo insieme di riflessioni può chiudersi con un'ultima constatazione: l'ordinamento italiano è l'unico (o quasi) a non prevedere alcun limite per questo regresso plurigenerazionale.

In definitiva, la vasta estensione, sostanzialmente illimitata, dell'applicabilità dell'art. 1 comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992 determina una pretermissione della rilevanza pubblicistica e costituzionale della cittadinanza, a vantaggio di una valorizzazione, eccessiva nella sua assolutezza, del profilo individuale e «privatistico». Ed in ciò si invera la violazione del combinato disposto degli articoli 1 e 3 Cost. sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e della carenza di proporzionalità.

Violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento.

16. La disposizione dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992 si presta, dunque, ad un'applicazione che permette di riconoscere la cittadinanza italiana in situazioni nelle quali, anche per più di una generazione e per un tempo pluridecennale o ultrasecolare, lo *status civitatis* è rimasto un dato puramente formale e potenziale, privo di qualunque effettività, estraneo agli interessi di chi ne avrebbe potuto far accertare la titolarità (e non lo ha fatto), avulso da qualsiasi relazionalità (se non forse puramente occasionale) con il popolo ed il territorio italiani.

Non è così per le altre disposizioni che nella legge n. 91/1992 regolano altri modi di acquisizione della cittadinanza. Nei limiti del maggior interesse in questa sede possono richiamarsi le seguenti norme.

L'art. 4, al comma 1, dispone che uno straniero o un apolide, il cui padre o la cui madre oppure uno dei cui nonni sia stato cittadino per nascita, diviene cittadino italiano se pone in essere uno dei seguenti comportamenti:

- prestare effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiarare preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana;

- assumere pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiarare di voler acquistare la cittadinanza italiana;

- risiedere legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica al raggiungimento della maggiore età e dichiarare, entro un anno da tale raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

Il medesimo art. 4, al comma 2, prevede l'acquisto della cittadinanza in favore dello straniero che sia nato in Italia, vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiari entro un anno di voler acquistare la cittadinanza italiana.

L'art. 5, al comma 1, e gli articoli 6 e 7 con esso correlati disciplinano la possibilità di acquisto della cittadinanza per matrimonio, mediante decreto del Ministro dell'interno, da parte di uno straniero o apolide coniugato con cittadino italiano, stabilendo che occorre la residenza legale in Italia da almeno due anni dopo il matrimonio oppure che siano decorsi tre anni dal matrimonio se è residente all'estero, sempreché al momento di adozione del decreto ministeriale non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi e se inoltre non siano intervenute talune condanne penali e non sussistano comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. L'art. 9 prevede la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana per concessione, mediante decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, nel caso di uno straniero che risieda legalmente in Italia da almeno tre anni e che inoltre sia nato in Italia oppure abbia padre o madre o uno dei nonni che sia stato cittadino per nascita; ovvero nei casi di uno straniero per il quale ricorrano alcune altre particolari condizioni, per lo più legate alla residenza in Italia per un certo arco di tempo o alla prestazione di servizio alle dipendenze dello Stato, ovvero ancora quando lo straniero abbia reso eminenti servizi all'Italia o ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

L'art. 9.1 subordina la concessione della cittadinanza italiana ai sensi dei predetti articoli 5 e 9 al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue.

In tutti i casi di concessione della cittadinanza occorre, inoltre, ai sensi dell'art. 10, che l'interessato, entro sei mesi dalla notifica del decreto di concessione, presti giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.

La presenza di queste altre disposizioni appare rilevante ai fini dello scrutinio di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992 sotto un duplice profilo.

17. In primo luogo perché fa dubitare della legittimità costituzionale di quest'ultima norma, oltre che – come già enunciato – per violazione dell'art. 1 della Costituzione e dell'art. 3 della stessa per irragionevolezza o irrazionalità, altresì per violazione dell'art. 3 Cost. in termini di ingiustificata disparità di trattamento.

Appare infatti da escludere che, rispetto alla nozione e alla funzione della cittadinanza prima ricordate, possa rinvenirsi una reale ed apprezzabile diversità di posizione fra lo straniero non residente in Italia e privo di legami personali con il popolo ed il territorio italiani, discendente di generazioni di stranieri, il quale però, potendo vantare un ascendente cittadino italiano (che tale cittadinanza almeno formalmente non ha perso), può acquisire la cittadinanza jure sanguinis deducendola dalla cittadinanza di costui (pur se le generazioni intermedie non abbiano avuto alcuna relazionalità con l'Italia, espressiva di eser-

cizio o di possesso della cittadinanza), e lo straniero che si trovi in taluna delle situazioni prese in considerazione dai sopra richiamati articoli 4, 5 e 9 della legge n. 91/1992, tutte presupponenti, invece, ai fini della cittadinanza, forme di relazionalità personale non estemporanea dell'interessato con il territorio (e, quindi, il popolo) italiano o con lo Stato-amministrazione ed anche altre condizioni rivelatrici di integrazione socio-culturale, come ad esempio un apprezzabile livello di conoscenza della lingua italiana, richiesto dall'art. 9.1 per i casi di cui agli articoli 5 e 9 (previsione, quest'ultima, sulla quale è recentemente intervenuta l'Ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 25 del 2025, dichiarando l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 9.1 della legge n. 91/1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-*bis*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, «nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica»).

18. In questo raffronto emergono, in particolare, le situazioni considerate dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 9, comma 1, lettera *a)*.

Entrambe fanno riferimento alla discendenza almeno da un genitore o da un ascendente di secondo grado in linea retta che sia stato cittadino italiano e tuttavia non lo sia più (essenzialmente perché ha perso la cittadinanza, come potrebbe essere accaduto, ad esempio, ai sensi dell'art. 12 della stessa legge n. 91/1992 o ai sensi delle disposizioni richiamate nell'art. 17 della medesima legge); entrambe impongono per l'acquisto della cittadinanza un *quid pluris*, costituito, nel caso dell'art. 4, comma, 1, dall'assumere i comportamenti (in senso lato) indicati in una delle lettere *a)*, *b)* e *c)* del medesimo comma, e, nel caso dell'art. 9, comma 1, lettera *a)*, dal risiedere nel territorio italiano da almeno tre anni. Nel secondo caso, inoltre, l'acquisto dalla cittadinanza dipende da un atto concessorio ed occorre il giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato entro sei mesi dalla notifica del decreto di concessione della cittadinanza, oltre che, come già osservato, un apprezzabile e documentato livello di conoscenza della lingua italiana.

In sintesi, entrambe queste fattispecie *i)* limitano a due i gradi di ascendenza parentale che possono assumere rilievo positivo ai fini dell'acquisto della cittadinanza e nello stesso tempo *ii)* richiedono la concorrenza di altri requisiti, che afferiscono - per continuare ad usare le locuzioni sin qui utilizzate - ad una relazionalità effettiva del richiedente con lo Stato, il territorio, il popolo italiani.

19. Di queste due fattispecie, tuttavia, è la prima (relativa ad un diritto soggettivo e non ad un interesse legittimo) – disciplinata dall'art. 4, comma 1 – che appare più appropriatamente confrontabile con quella dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, qui in esame. Le situazioni dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, rientrano, infatti, nel novero dei casi in cui la cittadinanza – come affermato nella giurisprudenza di legittimità, espressasi anche in pronunciamenti a Sezioni unite (*cfr.* Cassazione S.U. n. 29297/2021, n. 1053/2022) – viene acquisita *ipso jure*, come un diritto soggettivo, sulla base soltanto di una ricognizione dei requisiti occorrenti. Casi in relazione ai quali, stando alla medesima giurisprudenza, l'eventuale riconoscimento in sede di giurisdizione ordinaria deve intendersi, come già detto, avere natura di mero accertamento oggettivo.

Un raffronto potrebbe essere ipotizzato anche con la regolazione dell'acquisto della cittadinanza nel caso di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, concernente lo straniero nato in Italia (non discendente di cittadino italiano), per il quale è richiesta la residenza legale in Italia «senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età», ma questa fattispecie, se ha in comune con quella qui in esame l'inerenza alla materia dei diritti soggettivi e ad una tutela giurisdizionale di mero accertamento oggettivo, se ne differenzia tuttavia per la totale assenza di ascendenti cittadini italiani, sicché non può costituire un congruente termine di raffronto.

20. Ebbene, come già accennato, non appare ravvisabile una differenza sostanziale – tale da giustificare una diversità di disciplina giuridica così marcata come quella intercorrente tra l'art. 4, comma 1, da un lato, e, dall'altro, l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 91/1992 – fra la situazione di chi (avente cittadinanza di altro Stato) discenda da un genitore o da un nonno che era cittadino italiano ma poi è rimasto privo della cittadinanza (prima della nascita del richiedente, almeno nel caso del genitore, poiché diversamente si ricadrebbe nell'ipotesi più generale del figlio di cittadino) e la situazione di chi (del pari cittadino straniero) discenda da genitori e nonni e, sovente, da ascendenti in linea retta di grado ancor più remoto che non hanno (o che comunque non risulti abbiano) mai accertato, rivendicato, esercitato o posseduto lo *status civitatis*.

21. Nella prima situazione la cittadinanza del genitore (ed eventualmente del nonno) prima sussistita in atto è venuta meno, nella seconda la cittadinanza del genitore (e sovente del nonno e di altri ascendenti in linea retta) non è mai sussistita (in atto).

Anche nella seconda situazione, come nella prima, mancano dunque, egualmente, quella inclusione, partecipazione, relazionalità, prossimità con e nella comunità del popolo italiano e sul territorio della Repubblica italiana che, come già detto, costituiscono la ragione identificativa e funzionale della cittadinanza.

Nella seconda situazione, al pari della prima, l'acquisizione della cittadinanza non costituisce una forma di ricambio generazionale di cittadini.

In nessuna delle due situazioni vi è effettività di cittadinanza.

22. Va considerato, inoltre, che la riduzione – secondo lo schema sopra richiamato, di cui alla giurisprudenza della Suprema Corte – della fattispecie acquisitiva della cittadinanza *jure sanguinis* alla mera prova di una linea di discendenza generazionale, in relazione alla quale assume rilievo soltanto la filiazione/genitorialità del singolo discendente/ascendente rispetto ad un ulteriore ascendente/discendente in linea retta, consente di trascurare qualunque atto o fatto possa essere stato compiuto o essere avvenuto nella sfera esistenziale e giuridica di quel singolo ascendente/discendente, compresi atti o fatti che possono corrispondere a taluno degli atti/fatti determinanti la perdita della cittadinanza secondo la normativa di riferimento (di cui all'art. 12 della legge n. 91/1992 e alle disposizioni richiamate nel successivo art. 17).

In altre parole, il meccanismo della mera discendenza generazionale può celare situazioni di avvenuta perdita della cittadinanza, analoghe a quelle presupposte dall'art. 4, comma 1, della legge n. 91/1992.

Quest'ultima considerazione porta ad escludere ulteriormente che sia ravviabile una differenza sostanziale e significativa tra le fattispecie in raffronto e, conseguentemente, che vi sia una giustificazione sufficiente per la diversità di disciplina normativa che attualmente le caratterizza.

Per non dire che, se formalmente la rinuncia alla cittadinanza si verifica, secondo la diffusa interpretazione giurisprudenziale, soltanto in presenza di un atto consapevole, spontaneo e volontario (*cfr.* Cassazione n. 19428/2017, n. 22271/2016, 22608/2015), appare tuttavia difficile negare che sul piano della realtà vi sia una forte analogia tra una rinuncia e la vicenda di persone cittadine straniere che per l'intera vita, godendo della loro cittadinanza di altro Stato, non hanno mai mostrato interesse per il riconoscimento in capo a sé della cittadinanza italiana, non esercitandola in alcun modo e non richiedendone mai l'accertamento. Ciò a maggior ragione – o quanto meno – ove si faccia riferimento a persone che ormai hanno cessato di vivere: almeno in relazione a queste dovrebbe ravvisarsi un avvenuto definitivo oblio della cittadinanza italiana, che, ai fini della regolamentazione dell'acquisto *jure sanguinis*, dovrebbe essere equiparato ad una situazione di rinuncia o di perdita della cittadinanza.

23. Tutto questo qui si afferma, è opportuno ribadirlo, in considerazione del profilo eminentemente pubblicistico ed anzi del primario rilievo costituzionale dello status *civitatis* nonché dei connotati di comunitarietà, relazionalità, prossimità (personale e territoriale) che caratterizzano l'essenza fondamentale della cittadinanza ed altresì della funzione di continuità e ricambio generazionale della *civitas* che appare propria dello *jus sanguinis*. Profilo, rilievo, connotati e funzione che rendono il c.d. diritto alla cittadinanza non assimilabile ad un qualunque diritto soggettivo di natura privatistica e che dovrebbero, quindi, ostare ad un meccanismo che – enfatizzando un approccio puramente formalistico e trascurando le forti analogie con fattispecie di assenza (per perdita o rinuncia) della cittadinanza – consenta l'acquisizione della cittadinanza italiana al di fuori della *civitas* della Repubblica e in un contesto di assenza plurigenerazionale di effettività, comunitarietà, relazionalità, prossimità col popolo e col territorio italiani, quasi come si trattasse di un semplice diritto di credito patrimoniale (però dotato di imprescrittibilità).

24. Nello stesso tempo e in diversa prospettiva appare ingiustificata l'equiparazione indotta dalla norma in esame, come attualmente vigente ed applicata, fra la situazione del cittadino straniero che discenda da genitori e nonni e, sovente, da ascendenti in linea retta di grado ancor più remoto che non hanno (o che comunque non risulti abbiano) mai accertato, rivendicato, esercitato o posseduto lo *status civitatis* e la situazione di chi, nascendo, acquisisce *jure sanguinis* la cittadinanza italiana avendo entrambi i genitori o almeno uno dei due che hanno/ha il godimento e il possesso della cittadinanza italiana.

Quest'ultima è la situazione che caratterizza la generalità delle acquisizioni di cittadinanza italiana, che avvengono – per così dire – *de plano*, in un contesto di palese e indubbia sussistenza della cittadinanza italiana di almeno un genitore, senza necessità di alcun accertamento giudiziale. È la situazione ordinaria e fisiologica che determina ciò che qui si è voluto definire ricambio o continuità generazionale della *civitas*, della comunità di persone integranti l'elemento costitutivo personale dello Stato italiano, del popolo della Repubblica. Questa è la situazione nella quale l'acquisizione dello *status civitatis* corrisponde alla già richiamata definizione di cittadinanza espressa dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «L'essere cittadini ha a che fare con l'appartenenza a una *civitas*, ossia a una comunità di individui che condividono diritti e doveri. La cittadinanza qualifica in modo specifico la relazione esistente tra l'individuo e la comunità organizzata in senso politico» (Cass. S.U. n. 29297/2021).

Come può la legge – ragionevolmente e senza confliggere con l'art. 3 Cost. – governare allo stesso modo la predetta situazione e quella dell'acquisizione da parte di un cittadino straniero di una cittadinanza italiana puramente formale e nominale, astrattamente dedotta dalla cittadinanza italiana di un ascendente, in un ambito di persone e generazioni avulso dalla comunità di individui che condividono diritti e doveri e in assenza di una relazione esistente tra l'individuo e la comunità organizzata in senso politico?

E una cittadinanza conformata in modo simile ad una situazione soggettiva potestativa, non corrispondente ad uno *status* (nel senso etimologico del termine) *civitatis*, completamente scissa dalla sua dimensione pubblicistica e comunitaria, è propriamente una cittadinanza?

25. Il secondo profilo di rilevanza delle sopra richiamate disposizioni della legge n. 91/1992 diverse dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, sta nel fatto che la disciplina recata da queste altre disposizioni sembra costituire un contesto normativo di riferimento dal quale possono trarsi una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», tali da consentire, secondo la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte costituzionale, il sindacato di costituzionalità pur in assenza di «rime obbligate» e benché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

Basti qui ricordare, solo fra le pronunce ad oggi più recenti in argomento, le sentenze n. 6 e n. 138 del 2024, ove la Corte ha ribadito che è possibile adottare una pronuncia di incostituzionalità, anche additiva, a fronte di un *vulnus* ad un principio o ad un diritto riconosciuti in Costituzione, pur quando non vi è un'unica soluzione a «rime obbligate» ed in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, purché siano presenti nell'ordinamento una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», che possano inserirsi nel tessuto normativo in coerenza con la logica perseguita dal legislatore. Resta fermo in questi casi il potere del legislatore di individuare, poi, esercitando la propria discrezionalità, una soluzione diversa nel rispetto dei principi costituzionali.

Inoltre, proprio in materia di cittadinanza e di recente, l'Ecc.ma Corte costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 25 del 2025, nel riconoscere che in materia di attribuzione della cittadinanza il legislatore gode di «ampia discrezionalità», ha affermato che anche in questa materia «le scelte del legislatore, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite».

In questa prospettiva, dalle altre disposizioni della legge n. 91/1992 e segnatamente dall'art. 4, comma 1, possono trarsi soluzioni adeguate per emendare, ove ravvisata dalla Corte, l'illegittimità costituzionale dell'attuale formulazione dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*.

In particolare, l'acquisizione della cittadinanza per nascita, di cui all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, dovrebbe essere consentita soltanto ove il richiedente cittadino straniero possa dimostrare direttamente la cittadinanza del/i genitore/i, senza risalire a quella di un ascendente in linea retta di grado ulteriore.

Ove il richiedente debba, invece, risalire alla cittadinanza di un ascendente di secondo grado per desumerne la cittadinanza del/i genitore/i, la sua situazione andrebbe equiparata a quella dello straniero o apolide al quale si applica la disciplina di cui all'art. 4, comma 1.

In ogni altro caso, vale a dire ove il richiedente abbia necessità di risalire alla cittadinanza di un ascendente di grado ulteriore al secondo, dovrebbe restare esclusa l'acquisizione della cittadinanza per (mera) nascita.

Questo tipo di soluzione varrebbe a ridurre apprezzabilmente i sopra ravvisati profili di illegittimità costituzionale dell'attuale disciplina dello *jus sanguinis*, rendendola analoga a quella dell'acquisto della cittadinanza nei casi di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 91/1992 ed assicurando domande di riconoscimento della cittadinanza limitate a situazioni nelle quali si abbia una qualche prossimità del richiedente con la *civitas* e con lo Stato italiani.

Del resto, codesta Ecc.ma Corte non è nuova alla pronuncia di sentenze additive, o comunque manipolative, anche particolarmente articolate ed elaborate nell'individuazione della soluzione costituzionalmente corretta (sent. n. 242/2019).

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a)*, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in riferimento agli articoli 1 e 3 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;*

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;

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

Roma, 20 marzo 2025

Il giudice: FRETTONI

25C00085

N. **66**

Ordinanza del 3 marzo 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Margarita Maria Rondeau Achard e altri contro il Ministero dell'interno

Cittadinanza – Riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) – Omessa previsione di ulteriori requisiti di collegamento con il popolo italiano.

– Codice civile, approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, art. 4; legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), art. 1; legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE XII SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Margarita María Rondeau Achard, nata in Uruguay il 14 luglio 1963, Analía Harretche Rondeau, nata in Uruguay l'11 settembre 1996, Ignacio Harretche Rondeau, nato in Uruguay l'11 gennaio 2001, José Luis López Calvento, nato in Uruguay il 13 marzo 1995, Lucia Catalina Calvento Achard, nata in Uruguay l'11 novembre 1962, Macarena Sofía Orlando Calvento, nata in Uruguay il 26 ottobre 1989, María Julia Calvento Achard, nata in Uruguay il 10 gennaio 1968, María Pía Lavaggi Calvento, nata in Uruguay il 20 agosto 1993, Jose Pedro Lavaggi Calvento, nato in Uruguay il 27 settembre 2001, Agustin Luis Lavaggi Calvento, nato in Uruguay il 30 marzo 1996, Juan Andrés Achard Navarro, nato in Uruguay il 4 luglio 1967, Nicolás Juan Achard Arlington, nato in Uruguay il 30 dicembre 1991, Federico Juan Achard Arlington, nato in Uruguay il 10 novembre 1994, tutti elettivamente domiciliati in Milano, via Messina n. 47, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Caridi e Graciela Cerulli - ricorrenti;

contro Ministero dell'interno, codice fiscale n. 97149560589, in persona del Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Milano, via Freguglia n. 1, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato distrettuale di Milano, avv. Isotta Vitelli Casella - resistente;

con l'intervento necessario del Pubblico Ministero.

Il Giudice onorario, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 13 gennaio 2025, letti gli atti di causa, vista la documentazione prodotta dalle parti, ha emesso la seguente ordinanza con ricorso *ex* art. 281-*decies* del codice di procedura civile, depositato in data 12 luglio 2023, i ricorrenti chiedevano:

«Voglia l'Ill.mo Giudice adito: riconoscere e dichiarare che i signori: 1. Margarita María Rondeau Achard nata in Uruguay il 14 luglio 1963; 2. Analía Harretche Rondeau nata in Uruguay l'11 settembre 1996; 3. Ignacio Harretche Rondeau nato in Uruguay l'11 gennaio 2001; 4. José Luis López Calvento nato in Uruguay il 13 marzo 1995; 5. Lucia Catalina Calvento Achard nata in Uruguay l'11 novembre 1962; 6. Macarena Sofía Orlando Calvento nata in Uruguay il 26 ottobre 1989; 7. María Julia Calvento Achard nata in Uruguay il 10 gennaio 1968; 8. María Pía Lavaggi Calvento nata in Uruguay il 20 agosto 1993; 9. Jose Pedro Lavaggi Calvento nato in Uruguay il 27 settembre 2001; 10. Agustin Luis Lavaggi Calvento nato in Uruguay il 30 marzo 1996; 11. Juan Andrés Achard Navarro nato in Uruguay il 4 luglio 1967; 12. Nicolás Juan Achard Arlington nato in Uruguay il 30 dicembre 1991; 13. Federico Juan Achard Arlington nato in Uruguay il 10 novembre 1994 - sono tutti cittadini italiani; ordinare al Ministero dell'interno e per esso all'Ufficiale di stato civile del Consolato italiano competente in base alla residenza dei ricorrenti, di procedere alla trasmissione al Comune di nascita dell'avo italiano emigrato all'estero di tutti gli atti necessari alle iscrizioni, trascrizioni e annotazioni di legge nei registri di stato civile della cittadinanza dei ricorrenti; ordinare al Ministero dell'interno, e per esso all'Ufficiale di stato civile del Comune di nascita dell'avo italiano emigrato all'estero, di procedere con la comunicazione al Consolato competente dell'avvenuta trascrizione degli atti nei registri di stato civile della cittadinanza dei ricorrenti, provvedendo alle eventuali comunicazioni alle Autorità consolari italiane per l'iscrizione all'AIRE ed il conseguente rilascio del passaporto italiano. Con salvezza di ogni e ulteriore domanda, eccezione e istanza istruttoria».

Il Ministero resistente si costituiva con comparsa depositata dall'Avvocatura dello Sato in data 12 luglio 2024, chiedendo: «Voglia il Tribunale adito, ogni altra istanza, eccezione e deduzione disattesa, respingere la pretesa di controparte ove non risulti provata la sussistenza dei requisiti di legge e, in subordine, in ipotesi di accoglimento delle domande di controparte, compensare le spese di lite per le ragioni esposte».

Il Pubblico Ministero, regolarmente notiziato, non si costituiva.

Parte ricorrente, a ciò autorizzata, provvedeva ad integrare la documentazione in atti e ad interloquire in ordine alla data di nascita dell'ascendente Tomasa Valentina Ambrosoni come da memoria dell'8 gennaio 2025.

Dalla documentazione in atti si evince che tutti i ricorrenti discendono in linea retta, attraverso numerosi passaggi generazionali (fino a 7), da Luigi Tranquillo Ambrosoni, nato a Mandello del Lario (LC) il 14 settembre 1843.

Si rileva, inoltre, che tutti gli istanti e i relativi ascendenti (ad esclusione dell'avo) sono nati, hanno vissuto, tutt'ora vivono e sono radicati nel territorio uruguayano, come si riscontra dalla lettura dei certificati in atti (docc. da 5 a 40) che attestano, oltre ai legami famigliari, i titoli di studio e/o la professione esercitata, da ciascuno, nel Paese di provenienza.

Ai fini dell'accoglimento della domanda di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* avanzata dai ricorrenti, accertato il rapporto (naturale o giuridico) di filiazione, si applicano *ratione temporis*, l'art. 4 del codice civile 1865, l'art. 1 della legge n. 555/1912 e l'art. 1 della legge n. 91/1992, che richiedono unicamente la discendenza in linea retta, senza interruzioni volontarie (alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza delle S.U. Corte di Cassazione, sent. n 4466/2009 in punto di discendenza in linea materna ante 1° gennaio 1948).

Con riferimento all'art. 1 della legge n. 91/1992, il Giudice del Tribunale di Bologna, con ordinanza del 26 novembre 2024, ha sollevato questione di incostituzionalità, per violazione degli articoli 1 e 117 della Costituzione, che si condivide e si ritiene di poter estendere anche agli articoli 1 della legge n. 555/1912 e art. 4 del codice civile 1865.

Tali ultime disposizioni, da tempo abrogate, costituiscono ancora oggi la disciplina di riferimento nella ricostruzione del rapporto di cittadinanza per discendenza dall'epoca preunitaria (ante 1861) sino al 1992 (legge n. 91/1992). Trattandosi di norme che incidono sullo «*status civitatis* … *status* permanente ed imprescrittibile» (come statuito dalle S.U. della Corte di Cassazione nella sentenza sopra richiamata), l'abrogazione non inibisce una loro dichiarazione di incostituzionalità (Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 16-27 gennaio 1959).

Si ritiene che l'art. 1, legge n. 91/1992, l'art. 1 - legge n. 555/1912 e l'art. 4 del codice civile 1865 violino l'art. 1, comma 2 della Costituzione nella parte in cui non prevedono che l'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* sia subordinato ad ulteriori requisiti di collegamento con il «popolo» italiano.

Difatti, riconoscere la cittadinanza *iure sanguinis* soltanto in forza della discendenza da un avo italiano appare in contrasto con i principi sottesi agli articoli, 1 comma 2, 3 e 117 della Costituzione, in quanto altera il rapporto tra Stato, cittadini ed Enti sovranazionali, conducendo ad irragionevoli disparità di trattamento.

Prima di entrare nel merito dei motivi per i quali si eccepisce d'ufficio l'incostituzionalità degli articoli 1, legge n. 91/1992; 1 legge n. 555/1912 e 4 del codice civile 1865, pare opportuno sottolineare che non sussiste alcuna possibilità di interpretare le norme sopra richiamate in modo costituzionalmente conforme.

Dette disposizioni, infatti, sono inequivoche: l'unico elemento necessario per l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* è la discendenza diretta da un cittadino italiano.

Ebbene, pur non essendo espressamente definiti da alcuna norma, i concetti di «cittadinanza» e di «popolo» costituiscono il presupposto fondamentale dell'appartenenza del soggetto allo Stato, nonché il criterio di attribuzione di diritti e doveri. In particolare, il concetto di popolo si identifica con l'insieme dei cittadini cui si riferiscono le norme costituzionali che, agli stessi, riconoscono diritti ed impongono doveri.

Poiché al popolo appartiene la sovranità (art. 1, comma 2 della Costituzione), si dubita che la stessa possa essere esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» da soggetti privi di un legame effettivo, concreto ed attuale con l'Italia e il suo territorio.

In altre parole, il riconoscimento della cittadinanza, densa di contenuti pacificamente consistenti nel complesso di diritti e doveri riconosciuti dalle norme costituzionali, che dettano i principi sui quali si fonda il concetto di «popolo» italiano, non può riguardare soggetti di fatto totalmente estranei alla comunità nazionale, ancor più ove si consideri che lo status di cittadino italiano comporta automaticamente l'acquisizione della cittadinanza europea (articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea).

Sul punto, per quanto la legislazione europea non definisca il concetto di cittadinanza, rimandandolo alle singole legislazioni nazionali, la libera circolazione dei cittadini europei disciplinata dalla direttiva 2004/38/CEE, recepita nel decreto legislativo n. 30/2007, presuppone un legame territoriale fra il cittadino e il Paese comunitario di origine, come si evince, altresì, dalle norme che regolano il suo eventuale allontanamento, posto che il cittadino europeo non viene espulso ma allontanato/accompagnato presso lo Stato europeo di appartenenza.

Dunque, in assenza di un'appartenenza del soggetto anche alla comunità territoriale, il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* contrasta con gli obblighi sanciti dall'art. 117, comma 1 della Costituzione che espressamente rinvia «ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Quanto alla ritenuta illegittimità degli articoli 1 legge n. 91/1992; 1 legge n. 555/1912 e 4 del codice civile 1865, in relazione all'art. 3 della Costituzione, appare irragionevole il diverso trattamento riservato al coniuge del richiedente il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*.

Dall'esame della legge n. 91/1992, il coniuge, infatti, deve dimostrare, attualmente, un livello intermedio di conoscenza della lingua italiana (B1) o, in alternativa, la sottoscrizione di un accordo d'integrazione (di cui all'art. 4-*bis* T.U.I.) «articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno», diretto ad accertare il suo concreto inserimento in Italia. Al cittadino che ha ottenuto il riconoscimento *iure sanguinis*, invece, non sono richiesti altri requisiti oltre la prova della discendenza.

La disparità di trattamento è evidente e ugualmente sproporzionata nella disciplina che regola l'acquisto della cittadinanza da parte di cittadini di Paesi terzi, ai quali è richiesta la puntuale dimostrazione del loro radicamento sul Territorio nazionale.

Anche la pretesa tutela dei legami familiari, di cui agli articoli 29 della Costituzione e 8 CEDU, non vale a giustificare il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per sola discendenza, soprattutto ove si consideri che le norme di cui si presume l'incostituzionalità non pongono alcun limite generazionale nell'ascendenza, fino all'epoca preunitaria.

Rapporti sì tanto risalenti nel tempo non rientrano nel concetto di famiglia nucleare protetta dalla nostra Carta costituzionale e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Per tutti i motivi sopra concisamente esposti, non appare manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 1, della legge n. 91/1992, dell'art. 1, della legge n. 555/1912 e dell'art. 4 del codice civile del 1865, nella parte in cui dette disposizioni prevedono, quale unico presupposto per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, l'essere figlio di un genitore italiano, per contrasto con gli articoli 1, comma 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

La rilevanza della questione è evidente, nel caso in esame, posto che l'unico rapporto che i ricorrenti hanno con l'Italia è la discendenza dall'avo regnicolo Luigi Tranquillo Ambrosoni, nato nel lontano 1843 a Mandello del Lario.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli articoli: 4 del codice civile 1865; 1 della legge n. 555/1912 e 1 della legge n. 91/1992, per ritenuto contrasto con gli articoli 1, 3 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento agli obblighi internazionali e agli articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 3 marzo 2025

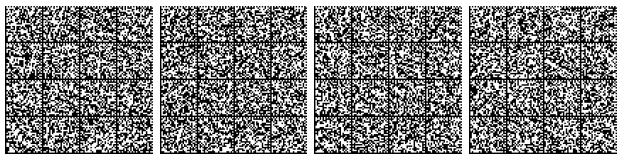
Il Giudice onorario: CROSIGNANI

25C00086

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-016) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

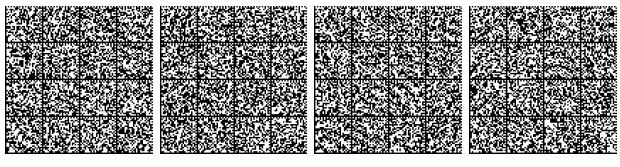
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

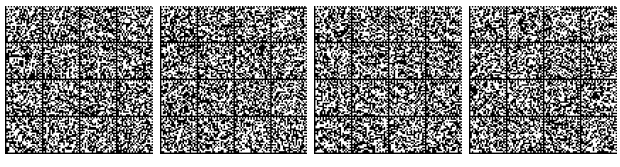
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca 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	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	(*di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	**€**	**438,00**
	(*di cui spese di spedizione € 128,52*) *	- semestrale	**€**	**239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	(*di cui spese di spedizione € 19,29*)*	- annuale	**€**	**68,00**
	(*di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	**€**	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:			
	(*di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	**€**	**168,00**
	(*di cui spese di spedizione € 20,63*)*	- semestrale	**€**	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	(*di cui spese di spedizione € 15,31*)*	- annuale	**€**	**65,00**
	(*di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	**€**	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	(*di cui spese di spedizione € 50,02*)*	- annuale	**€**	**167,00**
	(*di cui spese di spedizione € 25,01*)*	- semestrale	**€**	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	(*di cui spese di spedizione € 383,93*)*	- annuale	**€**	**819,00**
	(*di cui spese di spedizione € 191,46*)*	- 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, *concorsi*, 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

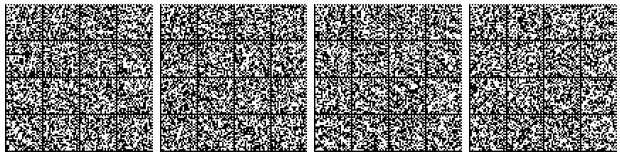
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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



€ 11,00