

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

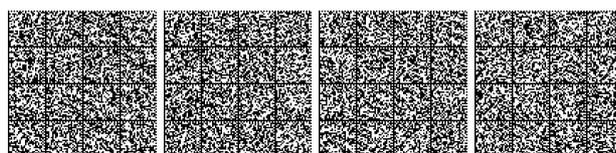
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 45. Sentenza 27 febbraio - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Trasferimenti pluriennali dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata insufficienza del trasferimento, con lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa comunale, del divieto di regressione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi di correlazione tra risorse e funzioni, in specie fondamentali, perequazione verticale, integrità dei bilanci comunali e leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributi alla finanza pubblica a carico dei comuni per gli anni dal 2024 al 2028 - Conseguente taglio lineare al FSC - Mancata esclusione dei comuni che presentano un bilancio in equilibrio, ma un elevato debito pro-capite - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata irragionevolezza, violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa comunale, dei divieti di regressione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi di correlazione tra risorse e funzioni, in specie fondamentali, integrità dei bilanci comunali e leale collaborazione. - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 494, 497 e 533.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma.

Pag. 1

N. 46. Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Remunerazione del compenso per l'attività esattoriale - Imposizione a carico del debitore di un aggio in percentuale fissa, anziché riferito all'effettivo costo del servizio - Disciplina applicabile *ratione temporis* in ragione del superamento, a decorrere dal 1° gennaio 2022, dell'aggio di riscossione - Denunciata irragionevolezza, violazione della riserva di legge per l'imposizione di una prestazione patrimoniale, del diritto di difesa, dei principi di capacità contributiva, progressività del sistema tributario, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione nonché eccesso di delega - Non fondatezza delle questioni.

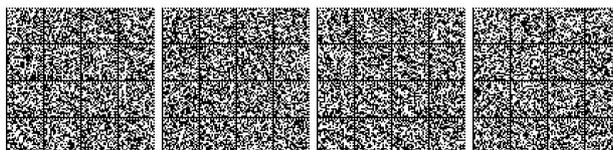
- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97.

Pag. 14

N. 47. Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) - Possibilità, per i Commissari liquidatori, nelle more dell'individuazione dei gestori del servizio idrico integrato e in assenza società di scopo a prevalente capitale pubblico, di trasferire in concessione d'uso gli impianti idrici, fognari e depurativi, con relative pertinenze, ai Comuni siciliani competenti per territorio - Insorgenza di nuovi obblighi di gestione e manutenzione, senza deroghe rispetto a quelli precedenti e senza un'adeguata provvista



finanziaria - Denunciata violazione del principio di autonomia amministrativa e finanziaria dei Comuni, riconosciute anche in via statutaria, di correlazione tra funzioni e risorse, di equilibrio dei bilanci pubblici, nonché del buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8, art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo.
- Costituzione artt. 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto; statuto speciale per la Regione siciliana, art. 15, secondo comma. Pag. 20

N. **48.** Sentenza 12 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione Puglia - Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano (HPV) - Percorsi d'istruzione per la fascia di età 11-25 anni - Iscrizione previa presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante la somministrazione del vaccino, l'avvio del programma, il suo rifiuto ovvero l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui suoi benefici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza, del diritto allo studio, della competenza legislativa statale in materia di norme generali sull'istruzione nonché dei vincoli euronitari nella materia del trattamento dei dati personali relativi alla salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 34, 117, commi primo e secondo, lettere *m*) e *n*); regolamento (UE) 2016/679, art. 9. Pag. 25

N. **49.** Sentenza 26 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Immobili di proprietà dell'impresa costruttrice destinati unicamente alla vendita (c.d. "beni merce") - Esenzione - Decorrenza dal periodo d'imposta 2014, ove non locati e a destinazione invariata - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza tributaria e capacità contributiva, nonché della tutela della concorrenza in accordo con la disciplina nazionale e unionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 53. Pag. 33

N. **50.** Ordinanza 11 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Redditi della società in accomandita semplice - Tassazione "per trasparenza" - Imputazione ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione e senza limitazioni di responsabilità alla quota conferita, contrariamente a quanto previsto per le altre società di persone o a responsabilità limitata - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del principio di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 53, primo comma. Pag. 39

N. **51.** Sentenza 12 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Lazio - Misure premiali per il rinnovo del patrimonio edilizio - Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici - Previsione che, nelle more dell'approvazione di specifica delibe-



razione del consiglio comunale conforme ai requisiti previsti dalla legislazione nazionale, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della legge regionale censurata, sia possibile effettuare, ad esclusione di determinate aree, gli interventi edilizi indicati senza il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici - Lesione dell'autonomia riconosciuta ai comuni in materia edilizia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), e sesto, e 118.

Pag. 43

N. 52. Sentenza 10 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare speciale - Padre detenuto - Condizioni di accesso alla misura - Previsione, in aggiunta al fatto che la madre sia deceduta o comunque impossibilitata a provvedere alla cura e all'educazione del figlio, che «non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre» - Violazione del principio di uguaglianza senza distinzione di sesso e dell'interesse primario del minore - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*quinquies*, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14.

Pag. 50

N. 53. Sentenza 10 febbraio - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto all'identità personale e irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'adozione piena del minore d'età - Non fondatezza delle questioni.

- Codice civile, art. 299, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3, primo comma.

Pag. 64

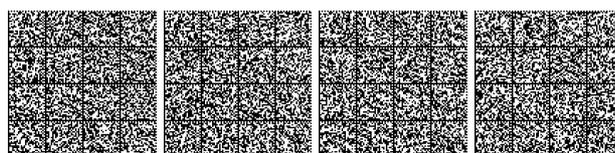
N. 54. Ordinanza 27 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato "Verso un ospedale sicuro e sostenibile", già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR - Ricorsi della Regione Toscana e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione della autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione, dei principi generali in materia di tutela della salute e delle competenze statutarie speciali - Necessità di richiedere alla Ragioneria generale dello Stato di riferire in ordine al finanziamento del programma indicato e in ordine al trasferimento del finanziamento dei progetti relativi al medesimo programma sui fondi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 - Ordinanza istruttoria.

- Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, art. 1, comma 13, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, terzo comma, 118, 119 e 120.

Pag. 73



N. 55. Sentenza 24 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene accessorie - Condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale - Sospensione automatica, anziché facoltativa, dell'esercizio della responsabilità genitoriale - Irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del preminente interesse del minore - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Pene accessorie - Condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale - Sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale - Durata della pena accessoria, pari al doppio della pena inflitta - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della pena e dei principi a tutela del preminente interesse del minore - Inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 34, secondo comma.

– Costituzione, artt. 2, 3, 27, 29 e 30; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 8. Pag. 75

N. 56. Sentenza 24 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. (collaborazione del reo) sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 81

N. 57. Sentenza 26 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, in precedenza gestito da Fondazione privata - Omessa previa comunicazione al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze - Provvista finanziaria per la gestione pubblica del Centro - Transito del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, in precedenza gestito da Fondazione privata - Transito del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi - Criteri - Possibili procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale - Violazione del principio generale di accesso alla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale parziale.

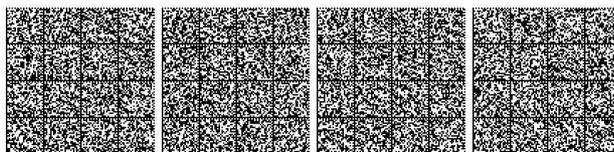
– Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21 e, in particolare, artt. 1, 3 e 4, comma 2.

– Costituzione, artt. 97, primo e quarto comma, e 117, terzo comma. Pag. 87



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **67.** Ordinanza del Tribunale di Campobasso del 26 febbraio 2025
Reati e pene – Abrogazione dell’art. 323 del codice penale (Abuso d’ufficio).
 – Legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all’ordinamento giudiziario e al codice dell’ordinamento militare), art. 1, comma 1, lettera b). *Pag.* 97
- N. **68.** Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Bari del 24 marzo 2025
Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n.123 del 2023, come convertito – Esclusione dell’applicabilità delle disposizioni del comma 1 dell’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, in tema di sospensione del processo con messa alla prova, ai delitti previsti dall’art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale), nelle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-ter cod. pen.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis. . . *Pag.* 100
- N. **69.** Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Bari del 17 gennaio 2025
Nome – Adozione e affidamento – Adozione di minori in casi particolari – Cognome dell’adottato – Anteposizione del cognome dell’adottante rispetto a quello dell’adottato – Preclusione della possibilità di consentire, con la sentenza di adozione in casi particolari, la sostituzione del cognome originario del minore con il cognome dell’adottante.
 – Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 55, in relazione all’art. 299, primo comma, del codice civile. *Pag.* 107
- N. **70.** Ordinanza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, del 21 marzo 2025
Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell’elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all’art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all’Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall’ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell’applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.
 – Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater. *Pag.* 113



N. 71. Ordinanza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, del 21 marzo 2025

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell’elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all’art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all’Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall’ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell’applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

– Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.....



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 45

Sentenza 27 febbraio - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Trasferimenti pluriennali dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023 - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata insufficienza del trasferimento, con lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa comunale, del divieto di regressione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi di correlazione tra risorse e funzioni, in specie fondamentali, perequazione verticale, integrità dei bilanci comunali e leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Contributi alla finanza pubblica a carico dei comuni per gli anni dal 2024 al 2028 - Conseguente taglio lineare al FSC - Mancata esclusione dei comuni che presentano un bilancio in equilibrio, ma un elevato debito pro-capite - Ricorso della Regione Liguria - Lamentata irragionevolezza, violazione dell'autonomia finanziaria e amministrativa comunale, dei divieti di regressione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi di correlazione tra risorse e funzioni, in specie fondamentali, integrità dei bilanci comunali e leale collaborazione. - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, commi 494, 497 e 533.

– Costituzione, artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 28 febbraio 2024, depositato in cancelleria il successivo 5 marzo 2024, iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni ed Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 27 febbraio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- La Regione Liguria, su sollecitazione del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione (art. 5 della legge della Regione Liguria 1° febbraio 2011, n. 1, recante «Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali»), ha impugnato l'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione.

1.1.- Con la prima questione, la Regione ricorrente lamenta che le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, spostando, in asserita attuazione della sentenza di questa Corte n. 71 del 2023, risorse dal Fondo di solidarietà comunale (d'ora innanzi: FSC) al neoistituito «Fondo per l'equità del livello dei servizi» (d'ora in avanti: FELS), non avrebbero considerato, da un lato, se tali risorse siano adeguatamente dimensionate ai fabbisogni di spesa da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; nonché, dall'altro, se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Asserisce la ricorrente che, con la richiamata sentenza n. 71 del 2023, questa Corte aveva auspicato un riassetto del FSC basato su due pilastri: da un lato, il già citato principio di correlazione tra risorse e funzioni e, dall'altro, la congruenza di tale riorganizzazione rispetto alla definizione dei LEP. La Regione Liguria sostiene che il legislatore statale, all'indomani della sentenza n. 71 del 2023, con le disposizioni impugnate non si sarebbe limitato a eliminare i vincoli di destinazione precedentemente apposti al FSC, ma avrebbe ridotto l'entità di quest'ultimo degli importi soggetti a tali vincoli, riallocando le somme presso un fondo di nuova istituzione, il FELS, che avrà vigenza dal 2025 al 2030, destinato a sviluppare l'erogazione di servizi sociali comunali, servizi educativi per l'infanzia e servizi per trasporto di studenti disabili. Le disposizioni impugnate, dunque, nel finanziare il FELS con la "componente verticale" del FSC, violerebbero lo stesso principio di "perequazione verticale" dato che la principale fonte di finanziamento di quest'ultimo non sarebbero più risorse statali, ma «prelievi forzosi» sulle entrate tributarie derivanti dall'Imposta municipale propria (IMU), vale a dire la sua "componente orizzontale".

La soluzione adottata dal legislatore con la legge di bilancio, peraltro, continuerebbe ad affidare il finanziamento dei LEP a un sistema di perequazione speciale, con vincoli di destinazione, del tutto distonico rispetto a quello prefigurato dal testo costituzionale, che prevederebbe - come ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale - l'istituzione di strumenti perequativi e risorse adeguate «a garantire agli enti locali l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni ad essi attribuite dalla legge senza mortificarne l'autonomia finanziaria». Sarebbero pertanto violati gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

1.2.- Con la seconda questione la ricorrente impugna i commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 i quali, nell'imporre un "taglio lineare" a valere sulle risorse del fondo di solidarietà comunale, determinerebbero la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali riconosciuta dagli artt. 5, 114 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., precluderebbero la piena erogazione dei LEP e violerebbero, altresì, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., poiché verrebbe disatteso quanto pattuito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020.

Le disposizioni impugnate, a detta della Regione, dovrebbero essere lette «in correlazione con le precedenti manovre di spending review» e, in particolare, con quella disposta dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, che aveva previsto una decurtazione di euro 563,5 milioni a carico del fondo di solidarietà comunale fino all'anno 2019, momento in cui si era stabilita - mediante un «faticoso accordo politico con l'[Associazione nazionale dei comuni italiani] (ANCI)» - una sua progressiva reintegrazione, da raggiungersi nel 2024 (art. 1, comma 849, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»). Tuttavia, per effetto delle disposizioni impugnate, il taglio lineare introdotto nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe protratto per altri quattro anni (fino al 2028) portando la stagione dei tagli lineari a una durata di 14 anni.

Queste misure, peraltro, dovrebbero essere valutate unitamente «ad altre che operano contestualmente (come spending review c.d. ex informatica e sottrazione sistematica di risorse per effetto dell'implementazione del sistema di perequazione) e che in una fase storica caratterizzata da un significativo incremento del costo della vita rischiano di pregiudicare l'equilibrio di bilancio, già precario, di molte amministrazioni locali e, soprattutto, di compromettere la capacità di erogare i servizi ai cittadini, in primis i livelli essenziali delle prestazioni».



La lesione dei suddetti principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione secondo cui il “taglio” in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di “spesa corrente”, facendo salva, come previsto dal comma 533, la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d’impatto della misura. Da tanto, l’asserita violazione anche del «divieto di non regredire nell’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sancito nella [già citata] sentenza n. 71 del 2023».

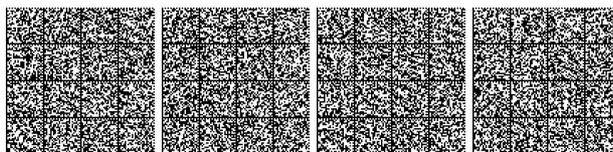
1.3.- In subordine, la ricorrente impugna il menzionato comma 533 sotto un ulteriore e concorrente profilo, nella parte in cui esenta dal contributo alla finanza pubblica gli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e dell’art. 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91, ma non anche gli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del già citato art. 43. La disposizione in esame, dunque, è censurata laddove esenta dall’applicazione del taglio una serie di comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso in cui dovessero anch’essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non anche i comuni, come quello di Genova, che abbiano sottoscritto i medesimi patti ai sensi del richiamato comma 8 dell’art. 43 e che necessitano di un «percorso di riequilibrio strutturale».

Rappresenta la difesa regionale che le disposizioni statali che hanno introdotto il nuovo istituto dell’accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i sindaci di comuni che abbiano deciso di avviare un determinato percorso di risanamento finanziario prevedono, contestualmente, l’utilizzo della leva fiscale attraverso l’incremento delle addizionali all’imposta sul reddito delle persone fisiche, in deroga al limite ordinario, ovvero mediante l’istituzione di un’addizionale ai diritti di imbarco portuale o aeroportuale fino a 3 euro a passeggero. Tali enti, al tempo stesso, dovrebbero obbligarsi a conseguire specifici obiettivi di miglioramento delle loro performance di riscossione, a incrementare la redditività del proprio patrimonio, nonché ad attuare misure organizzative che consentano una razionalizzazione dei servizi e un contenimento della spesa. A fronte di tali impegni, costantemente monitorati dal Ministero dell’interno, viene riconosciuto dallo Stato un contributo finanziario in loro favore (art. 1, commi 572 e 573, della legge n. 234 del 2021 e art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito).

Più precisamente, afferma la ricorrente che la misura in esame è stata dapprima prevista dall’art. 1, comma 573 (*recte*: art. 1, comma 567), della legge n. 234 del 2021 in favore dei soli comuni capoluoghi sede di città metropolitana con disavanzo pro capite pari a 700 euro a cui, a fronte della sottoscrizione dell’accordo, è stato assicurato un contributo di euro 2 miliardi e 670 milioni dall’anno 2022 all’anno 2042, destinato al finanziamento del ripiano annuale del disavanzo di amministrazione. Successivamente, l’art. 43, commi 2 e 8, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, avrebbe esteso l’istituto dell’accordo, con la possibilità di attivare le relative misure tributarie, in un primo tempo senza contributo, ai comuni capoluogo di provincia con disavanzo pro capite pari ad euro 500 (comma 2) e ai comuni sede di città metropolitana in una condizione di equilibrio di amministrazione ma con debito pro capite superiore ad euro 1000 «che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale». L’art. 1, comma 470, della legge n. 213 del 2023 ha, infine, previsto un contributo da parte dello Stato anche in favore di questi comuni, pari a euro 50 milioni, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2033, da ripartire in proporzione delle quote del disavanzo da ripianare per i comuni in disavanzo (comma 2 dell’art. 43) e del debito da restituire per i comuni in sovraindebitamento (comma 8 dell’art. 43).

La Regione Liguria afferma che, a oggi, sarebbero 13 i comuni italiani che hanno aderito agli accordi, di cui quattro (Napoli, Torino, Palermo e Reggio Calabria) rientrano nella previsione di cui all’art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021, mentre nove (Salerno, Potenza, Vibo Valenzia, Lecce, Alessandria, Genova, Avellino, Brindisi e Venezia) sarebbero riconducibili alle fattispecie di cui al d.l. n. 50 del 2022, come convertito: di questi ultimi, solo Genova e Venezia ricadrebbero nel comma 8 del citato art. 43, essendo Comuni in equilibrio di bilancio, ma bisognosi di un percorso di consolidamento strutturale a motivo dell’elevato debito pro-capite; tutti gli altri, essendo enti in disavanzo di amministrazione, rientrerebbero nella previsione del comma 2 della medesima disposizione.

La Regione Liguria deduce l’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata perché introdurrebbe una irragionevole disparità di trattamento fra i comuni di cui al comma 2 e quelli di cui al comma 8, che sarebbero stati invece assimilati dallo stesso legislatore statale nel citato art. 1, comma 470, della legge n. 213 del 2023, che, come già ricordato, ha accordato un sostegno finanziario annuale pari a euro 50 milioni ai comuni che abbiano sottoscritto un accordo con il Presidente del Consiglio dei ministri, che si trovino tanto nelle condizioni di cui al comma 2 dell’art. 43, quanto in quelle indicate dal successivo comma 8.



La disposizione impugnata sarebbe, dunque, irragionevole perché «non si coglie, sotto tale aspetto, come sia logicamente possibile, da un lato prevedere l'erogazione di un contributo a sostegno del virtuoso percorso intrapreso da questi Comuni, dall'altro sottrarre risorse ai medesimi Comuni per effetto del taglio generale, così vanificando, almeno in parte, l'efficacia del primo contributo». Di qui la violazione - ad avviso della ricorrente - del principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria degli enti riconosciuta dagli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- La difesa statale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità della prima questione, perché sarebbe volta a censurare le modalità con cui lo Stato, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha dato attuazione alla richiamata sentenza n. 71 del 2023, con la quale questa Corte ha affermato che la rimodulazione del FSC auspicata dalla Regione Liguria in quel giudizio non rappresenta l'unica possibilità di rispondere all'esigenza di conformare tale fondo alla previsione dell'art. 119, terzo comma, Cost., sicché, dato il ventaglio delle soluzioni possibili, «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale non può che spettare al legislatore».

2.2.- Quanto al merito, il ricorso sarebbe, comunque, non fondato.

Premette l'Avvocatura generale che il comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 - disposizione non oggetto di impugnazione - ha istituito presso il Ministero dell'interno il FELS con una dotazione pari a euro 858.923.000 per l'anno 2025, a euro 1.069.923.000 per l'anno 2026, a euro 1.808.923.000 per l'anno 2027, a euro 1.876.923.000 per l'anno 2028, a euro 725.923.000 per l'anno 2029 e a euro 763.923.000 per l'anno 2030.

Sempre ai sensi del comma 496, la destinazione delle suddette risorse ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione autonoma Sardegna, sarebbe suddivisa in tre macroaree, corrispondenti a: a) contributi destinati al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali, allocati tra i beneficiari in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione «Servizi sociali», in modo che sia gradualmente raggiunto, entro il 2026, un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente pari a 1 a 6.500; b) contributi destinati all'incremento in percentuale del numero di posti nei servizi educativi per l'infanzia, sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire; infine, c) contributi destinati all'incremento del numero di studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

I contributi, gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio sono stabiliti entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento, sulla base di un'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard integrata con esperti di settore e previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali (lettera a), tenendo conto dei costi standard per la funzione «Asili nido», approvati dalla medesima Commissione tecnica (lettera b).

2.2.1.- La ridefinizione finanziaria del fondo speciale in questione, secondo l'Avvocatura generale, darebbe piena attuazione alla menzionata sentenza n. 71 del 2023, che aveva invitato il legislatore statale a intervenire sulla disciplina del FSC, al fine di rimuovere dal suo ambito di intervento le risorse assegnate ai comuni con un preciso vincolo di destinazione.

Precisa, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri che, a partire dal 2029, il FSC verrebbe reintegrato delle risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2021-2022, posto che tali disposizioni avrebbero autorizzato contributi permanenti per il potenziamento dei servizi in questione (art. 1, comma 495, lettera d, della legge n. 213 del 2023). Sicché, una volta conseguiti da parte di tutti i comuni gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderebbero la loro natura di interventi speciali, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. e potrebbero, quindi, confluire nuovamente nel FSC, destinato alla perequazione «generale».

Il fondo speciale, infatti, cesserebbe di funzionare definitivamente a decorrere dall'anno 2031, data fissata per il raggiungimento dei LEP per le tre funzioni individuate.

Quanto alle modalità di copertura del predetto fondo speciale, asserisce l'Avvocatura generale che - stanti i vincoli di bilancio cui sono soggette tutte le pubbliche amministrazioni ai sensi degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. - esso non poteva che essere finanziato con quella parte delle risorse del FSC che già in precedenza erano state destinate alla realizzazione dei menzionati interventi perequativi «speciali». Peraltro, la disciplina del nuovo fondo garantirebbe l'effettiva adeguatezza delle risorse stanziare alla realizzazione degli obiettivi prefissati, demandando l'attività istruttoria relativa alla ripartizione dei contributi e al monitoraggio sull'utilizzo delle risorse a organi tecnici composti da rappresentanti dello Stato e del sistema delle autonomie, opportunamente integrati da esperti di settore (comma 496); nonché, predisponendo un articolato meccanismo sanzionatorio per porre rimedio ad eventuali inadempienze da parte dei beneficiari (commi da 498 a 501).



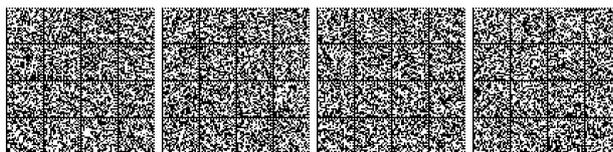
Quanto, poi, all'adeguatezza delle risorse che residuano nel FSC a garantire lo svolgimento delle funzioni proprie di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., l'intervento normativo impugnato non determinerebbe alcuna violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, posto che esso avrebbe «semplicemente estrapolato dalla sua complessiva dotazione finanziaria le risorse che già precedentemente erano soggette agli "specifici" vincoli di destinazione ora gravanti sul nuovo fondo speciale». Avendo rideterminato anche il novero degli interventi cui esso era precedentemente destinato, sarebbe stata piuttosto mantenuta un'esatta corrispondenza tra risorse economiche e funzioni da finanziare.

2.2.2.- Quanto alla seconda questione, anch'essa sarebbe anzitutto inammissibile, perché la Regione Liguria non avrebbe adeguatamente dimostrato né l'impatto finanziario del contributo alla finanza pubblica sulla possibilità di svolgere le funzioni assegnate agli enti locali, né la sua concreta ricaduta sull'autonomia finanziaria dell'ente stesso. Ricorda la difesa statale che, per costante giurisprudenza costituzionale, l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporterebbe una rigida garanzia quantitativa e sarebbero, quindi, sempre ammesse riduzioni delle risorse disponibili, «purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi» (sono citate le sentenze n. 155 del 2020 e n. 83 del 2019). Precisa altresì l'Avvocatura generale dello Stato che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, graverebbe sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare «l'irreparabile pregiudizio lamentato» motivando sulla «incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni» (sono citate le sentenze n. 76 del 2020 e n. 137 del 2018).

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, perché il contributo alla finanza pubblica imposto agli enti locali, inserendosi nel contesto di riforme previste dalla nuova governance economica europea, perseguirebbe l'obiettivo di ridurre la spesa corrente degli enti locali per garantire un progressivo miglioramento del saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche, in linea con le proposte legislative formulate dalla Commissione europea e con i vincoli derivanti - per l'ordinamento interno - dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Precisa altresì l'Avvocatura generale che le disposizioni impugnite introducono un contributo alla finanza pubblica limitato all'arco temporale 2024-2028, «in coincidenza con la durata quadriennale del "Piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine"», presentato dall'Italia alla Commissione europea, sulla base delle nuove regole della governance economica europea. Inoltre, tale misura sarebbe idonea a incidere esclusivamente sulla spesa corrente, al fine di non pregiudicare le politiche di investimento degli enti locali e, comunque, al netto della spesa relativa alla indicata Missione 12, "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", in modo da salvaguardare l'erogazione dei LEP.

Infine, osserva l'Avvocatura generale che tale contributo si inserisce nell'ambito di numerosi interventi che, negli anni, hanno incrementato le risorse a disposizione degli enti territoriali e, segnatamente: *a*) gli stanziamenti previsti, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'art. 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni fondamentali; *b*) gli ulteriori incrementi stanziati, dapprima, con l'art. 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126; successivamente, con l'art. 1, commi 822 e 823, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023); con l'art. 23 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69; con l'art. 13 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25; con l'art. 37-ter del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51 e, infine, con l'art. 40 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito; *c*) l'istituzione del Fondo di cui all'art. 25, comma 1, del d.l. n. 41 del 2021, come convertito, per compensare le riduzioni di gettito dell'imposta di soggiorno, ulteriormente incrementato dall'art. 12 del d.l. n. 4 del 2022, come convertito; *d*) le risorse destinate agli enti locali in virtù del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021, così come modificato dalla successiva decisione dell'8 dicembre 2023, assegnate a ciascun ente, ai sensi dell'art. 1, commi 1043 e seguenti, della legge n. 178 del 2020; *e*) nonché i contributi destinati ai comuni per la realizzazione di investimenti in opere pubbliche dall'art. 1, commi 29 e 29-bis, della legge n. 160 del 2019.



La legge di bilancio impugnata, peraltro, stanzierebbe all'art. 1, comma 508, ulteriori risorse per gli enti locali, prevedendo l'istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno pari a euro 113 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, per complessivi euro 452 milioni, da destinare in quote costanti nel quadriennio 2024-2027 agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, tanto sui fabbisogni di spesa quanto sulle minori entrate. Il medesimo comma 508 prevede, altresì, che le disponibilità residue del fondo siano comunque assegnate, per ciascun anno, ai comuni, alle province e alle città metropolitane, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base dei criteri e delle modalità individuati nel decreto stesso. Le disposizioni impugnate si inserirebbero dunque - analogamente a quanto già rilevato nella sentenza n. 220 del 2021 di questa Corte - in un contesto «caratterizzato dal tendenziale ripristino dei trasferimenti erariali in favore degli enti locali, sovvenendo - sia pure in parte - ai tagli imposti dalla crisi finanziaria».

Comunque, non ci sarebbe alcuna possibilità di pregiudizio ai LEP, dal momento che le disposizioni impugnate espressamente escludono dal taglio le spese destinate a finanziare la Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia».

2.2.3.- Infine, sarebbe parimenti inammissibile la terza questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione in via subordinata, poiché la ricorrente assumerebbe quale parametro di riferimento non la disciplina generale, che assoggetta tutti gli enti locali al contributo, bensì quella che, per ragioni "peculiarì", sottrae ad essa taluni comuni e che - proprio in quanto norma "eccezionale" - non consentirebbe alcuna utile comparazione, ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza. L'Avvocatura dello Stato evidenzia che questa Corte, da tempo risalente, ha affermato che «per aversi utile comparazione ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza, è necessario che il *tertium comparationis* risponda ad un principio o ad una regola generale, rispetto ai quali la disciplina denunciata rivesta un carattere ingiustificatamente derogatorio» (è citata la sentenza n. 1064 del 1988).

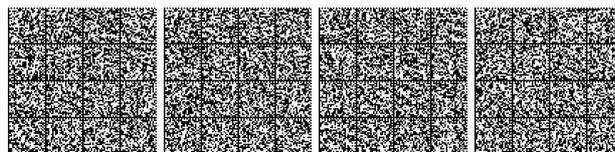
Nel merito la questione sarebbe comunque non fondata per l'asserita evidente differenza fra i soggetti individuati dal comma 8 dell'art. 43 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito - ossia i comuni sede di città metropolitana o capoluoghi di provincia con un debito pro-capite superiore ad euro 1000, sulla base del rendiconto dell'anno 2020, che intendono avviare un percorso di riequilibrio strutturale - e quelli individuati non solo dall'art. 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», ossia enti in dissesto o in procedura di riequilibrio, ma anche dal comma 2 dell'art. 43 del citato d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ossia comuni capoluogo di provincia con un disavanzo di amministrazione pro capite, sulla base del rendiconto dell'anno 2020, superiore a 500 euro.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, il 23 gennaio 2025, una memoria, con la quale ha ribadito le considerazioni in ordine all'inammissibilità e alla non fondatezza del ricorso esposte nell'atto di costituzione, allegando altresì ad essa documentazione idonea, in assunto, a dimostrare, da un lato, che le risorse aggiuntive precedentemente destinate agli obiettivi di servizio confluiscono nel nuovo fondo speciale; dall'altro, e al contempo, che la legge n. 213 del 2023 avrebbe piuttosto disposto in prospettiva l'incremento delle risorse del fondo di solidarietà comunale, prevedendo che le risorse correlate ai suddetti obiettivi di servizio confluiscono in tale fondo una volta che i comuni sotto obiettivo abbiano assicurato i LEP inerenti ai servizi sociali comunali, agli asili nido e al trasporto degli alunni con disabilità.

La memoria ribadisce altresì la non fondatezza della terza questione a fronte della differenza sostanziale fra i comuni esclusi dal contributo alla finanza pubblica e quelli non esclusi, posto che mentre i primi sarebbero caratterizzati da un elevato disavanzo di amministrazione, i comuni di cui al comma 8 dell'art. 43 del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, non avrebbero alcun disavanzo di amministrazione ma solo una situazione di elevato debito pro-capite, frutto di scelte di investimento che genererebbero in prospettiva effetti positivi per la comunità di riferimento.

4.- Anche la Regione Liguria ha depositato, il 5 febbraio 2025, una ulteriore memoria illustrativa, in cui sostiene che le disposizioni impugnate con il ricorso sarebbero idonee a penalizzare maggiormente gli enti locali che siano stati più intraprendenti nell'attivarsi per ottenere le risorse del PNRR. Il riparto del contributo alla finanza pubblica disposto con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 30 settembre 2024 avrebbe, infatti, maggiormente penalizzato gli enti che, alla data del 31 dicembre 2023, risultavano assegnatari di risorse PNRR: esso avrebbe infatti prefigurato un meccanismo di tipo proporzionale, esplicitato nella nota metodologica allegata al decreto, per cui maggiore è l'investimento, maggiore sarebbe il taglio. L'incoerenza del meccanismo spiegherebbe anche la ragione del mancato raggiungimento dell'intesa sullo schema di decreto in Conferenza Stato-città e autonomie locali, con atto del 27 giugno 2024, n. 816.

A dimostrazione dell'incidenza dei tagli sull'esercizio delle funzioni dei comuni, rappresenta altresì la ricorrente che il comma 788 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027) avrebbe imposto un ulteriore contributo alla finanza



pubblica, «aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente», pari a euro 140 milioni per l'anno 2025, a euro 290 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a euro 490 milioni per l'anno 2029, di cui a carico dei comuni euro 130 milioni per l'anno 2025, euro 260 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 ed euro 440 milioni per l'anno 2029.

Asserisce la Regione Liguria che l'importo complessivo della decurtazione di risorse per i comuni per effetto delle norme richiamate - di cui sono impugnate solo quelle introdotte dalla legge di bilancio per il 2024 - ammonterebbe a euro 430 milioni per il 2025, di cui «100 milioni di spending review informatica, 200 in forza della legge di bilancio del 2024 e 130 per il nuovo contributo», 460 milioni per gli anni dal 2026 al 2028 e 440 milioni nel 2029.

Considerato in diritto

1.- La Regione Liguria, su sollecitazione del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione (art. 5 della legge reg. Liguria n. 1 del 2011), ha impugnato l'art. 1, commi 494, 497, 533, 534 e 535, della legge n. 213 del 2023, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione.

Il comma 494 modifica la dotazione finanziaria del FSC precedentemente prevista dall'art. 1, comma 448, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), disponendo che «[i]n attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 14 aprile 2023» le parole «in euro 7.619.513.365 per l'anno 2025, in euro 7.830.513.365 per l'anno 2026, in euro 8.569.513.365 per l'anno 2027, in euro 8.637.513.365 per l'anno 2028, in euro 8.706.513.365 per l'anno 2029 e in euro 8.744.513.365 annui a decorrere dall'anno 2030» sono sostituite dalle seguenti: «in euro 6.760.590.365 per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, in euro 7.980.590.365 per l'anno 2029, in euro 7.908.608.365 per l'anno 2030 e in euro 8.672.531.365 annui a decorrere dall'anno 2031».

Il comma 497 individua la copertura finanziaria del FELS, istituito dal precedente comma 496, stabilendo che ai relativi oneri economici si provvede mediante l'utilizzo delle «risorse rivenienti dalle modifiche degli importi del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 494».

Il comma 533 istituisce un contributo alla finanza pubblica da parte degli enti locali, prevedendo che: «[a]i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato e tenuto conto delle risorse del PNRR, approvato con decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin dell'Unione europea del 13 luglio 2021, come modificato ai sensi della decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023, assegnate a ciascun ente alla data del 31 dicembre 2023, così come risultanti dal sistema informativo di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché delle risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, commi 29 e 29-bis, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Sono esclusi dal concorso di cui al periodo precedente gli enti locali in dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'articolo 243-bis del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alla data del 1° gennaio 2024 o che abbiano sottoscritto gli accordi di cui all'articolo 1, comma 572, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91».

Il comma 534 rinvia per la determinazione del contributo di ciascun ente locale a un «decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali», precisando che «[i]n caso di mancata intesa entro venti giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni di cui al periodo precedente, il decreto è comunque adottato».



Infine, il comma 535 stabilisce che il contributo alla finanza pubblica a carico di ciascun ente locale è «trattenuto dal Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di Fondo di solidarietà comunale di cui all'articolo 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, per i comuni, e sulle somme spettanti a titolo di fondo unico distinto per le province e le città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

1.1.- Con la prima questione, la Regione ricorrente impugna le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 che, in asserita attuazione della sentenza di questa Corte n. 71 del 2023, nello spostare risorse dal FSC al neoinstituito FELS, non avrebbero considerato, da un lato, se tali risorse siano adeguatamente dimensionate ai fabbisogni da finanziare, come imposto dal principio di correlazione tra risorse e funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; dall'altro, se tali risorse siano effettivamente congrue rispetto all'esigenza di evitare regressioni nell'attuazione dei LEP. Le disposizioni impugnate, inoltre, nel finanziare il Fondo per l'equità del livello dei servizi con la "componente verticale" del FSC, violerebbero lo stesso principio di "perequazione verticale", in quanto la principale fonte di finanziamento di tale fondo non sarebbe più rappresentata da risorse statali, ma da «prelievi forzosi» sulle entrate tributarie derivanti dall'IMU, vale a dire nella sua "componente orizzontale". Sarebbero pertanto violati gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, e 120, secondo comma, Cost.

1.2.- La seconda questione si appunta sulle disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, le quali, nell'imporre un "taglio lineare" a valere sulle risorse del FSC, comprimerebbero l'autonomia finanziaria degli enti locali, mettendo a rischio la garanzia dei LEP, violando così gli artt. 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente verrebbe disatteso quanto pattuito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 poiché la contrazione di risorse del FSC introdotta nel 2014, anziché terminare nel 2024, verrebbe prolungata per altri quattro anni (fino al 2028).

La lesione dei suddetti principi costituzionali non sarebbe esclusa neppure dalla previsione che il taglio in questione dovrebbe essere ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente, facendo salva la spesa relativa alla Missione 12, «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», in quanto mancherebbe una complessiva valutazione d'impatto della misura.

1.3.- In subordine, con la terza questione la ricorrente impugna la disposizione di cui al menzionato comma 533 per un ulteriore profilo, nella parte in cui esenta dal contributo alla finanza pubblica gli enti in dissesto e in procedura di riequilibrio, nonché quelli che hanno sottoscritto accordi di risanamento finanziario con il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 572, della legge n. 234 del 2021 e dell'art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito, ma non anche gli enti che hanno sottoscritto i medesimi accordi ai sensi del successivo comma 8 del citato art. 43.

La disposizione in esame, infatti, è censurata laddove esenta dall'applicazione del taglio una serie di comuni che si trovano in condizioni precarie e sono oggetto di speciali misure di riequilibrio finanziario, il cui effetto, evidentemente, sarebbe pregiudicato nel caso in cui dovessero anch'essi concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, ma non anche i comuni, come quello di Genova, che abbiano sottoscritto i medesimi patti ai sensi del richiamato comma 8 dell'art. 43, e che necessitano di un «percorso di riequilibrio strutturale». Tale esclusione determinerebbe la violazione degli artt. 3, 5, 114, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. poiché irragionevole, discriminatoria e lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

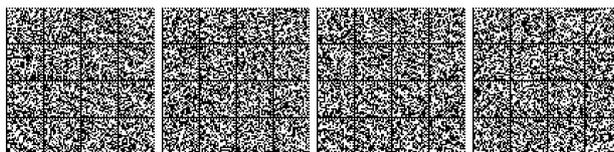
2.- Devono essere anzitutto disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della prima questione perché sarebbe volta a censurare le modalità con cui lo Stato, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha dato attuazione alla sentenza n. 71 del 2023.

L'eccezione non è fondata.

Nella richiamata sentenza è stato affermato che la rimodulazione del FSC auspicata dalla Regione Liguria in quel giudizio non rappresentava l'unica possibilità di rispondere alle esigenze della ricorrente, sicché, dato il ventaglio di soluzioni possibili, «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale [...] non può che spettare al legislatore» (sentenza n. 71 del 2023).

Il riconoscimento dell'ampia possibilità di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore non esclude affatto che, una volta che tale discrezionalità sia stata esercitata, la soluzione normativa adottata possa presentare vizi di legittimità costituzionale, suscettibili di accertamento da parte di questa Corte.



In effetti, oggetto di impugnazione da parte della Regione Liguria sono le disposizioni di cui ai commi 494 e 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023 che, in attuazione della sentenza n. 71 del 2023, prevedono la riduzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, destinando le risorse rivenienti da tale riduzione al finanziamento del FELS.

Il *petitum*, dunque, risulta sufficientemente definito e l'eventuale accoglimento della questione rappresenterebbe la naturale conseguenza del controllo di costituzionalità che questa Corte è tenuta a svolgere. Per tali ragioni l'eccezione è priva di fondamento.

2.2.- A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, anche la seconda questione sarebbe inammissibile, perché la Regione Liguria non avrebbe adeguatamente dimostrato né l'impatto finanziario del contributo alla finanza pubblica sulla possibilità di svolgere le funzioni assegnate agli enti locali, né la sua concreta ricaduta sull'autonomia finanziaria dell'ente stesso.

L'eccezione è priva di fondamento.

Per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, grava sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare «l'irreparabile pregiudizio lamentato» (*ex multis*, sentenza n. 76 del 2020) allo svolgimento delle funzioni dell'ente territoriale, motivando sulla «incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni» (*ex multis*, sentenze n. 130 del 2024 e n. 220 del 2021).

Nel caso di specie, il pregiudizio lamentato dalla ricorrente deriva dalla combinazione di più norme oggetto di impugnazione: la riduzione della quota verticale del fondo di solidarietà comunale (confluita nel fondo speciale) e il contestuale contributo alla finanza pubblica imposto ai comuni (a valere proprio sui trasferimenti del *FSC*).

La dedotta contrazione delle risorse trasferite dallo Stato, unitamente all'imposizione del contributo alla finanza pubblica, sono elementi di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive delle disposizioni impuginate in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 220 del 2021 e n. 137 del 2018).

2.3.- Anche l'ultima eccezione di inammissibilità, relativa alla terza questione, è destituita di fondamento, poiché la valutazione sull'idoneità della norma assunta a *tertium comparationis* a fungere da termine di raffronto ai fini del giudizio di violazione del principio di eguaglianza, attiene al merito, e non all'ammissibilità.

3.- Deve, invece, rilevarsi d'ufficio l'inammissibilità di singoli motivi di impugnazione per assenza di motivazione (da ultimo, sentenza n. 192 del 2024, punto 8.2. del Considerato in diritto), in quanto il ricorso si limita a menzionare i parametri costituzionali senza fornire alcuna argomentazione quanto alla loro violazione.

Segnatamente, sono inammissibili: la prima questione di legittimità costituzionale, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.; la seconda questione, nella parte riferita agli artt. 5 e 114 Cost.; la terza questione posta in via subordinata, nella parte riferita agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost.

4.- Sempre in via preliminare, deve osservarsi che il ricorso, benché impugni formalmente le disposizioni di cui ai commi da 533 a 535 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, limita l'intero apparato motivazionale alla norma che prevede il contributo a carico dei comuni contenuta nel comma 533, senza spendere alcuna valutazione in merito alle modalità di determinazione degli importi da ripartire (comma 534), né sulle modalità di attuazione di tale contributo, ossia mediante trattenuta del Ministero dell'interno a valere sulle somme spettanti a titolo di *FSC* (comma 535).

Alla luce dei motivi dell'impugnativa deve, pertanto, circoscriversi il *thema decidendum* della seconda questione al solo comma 533 (*ex multis*, sentenze n. 147 del 2023 e n. 147 del 2022).

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, proposta in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., non è fondata.

La ricorrente ritiene che le disposizioni impuginate, nel trasferire risorse dal *FSC* al FELS, riducendo così la composizione del primo in favore del secondo, renderebbe impossibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali, precluderebbe il finanziamento dei LEP e ridurrebbe la componente verticale del fondo stesso.

5.1.- Questa Corte ha avuto modo di intervenire a più riprese sulle caratteristiche del sistema perequativo ricavabile dall'art. 119 Cost. dopo la riforma del Titolo V, sottolineando che «[a]i sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009» (sentenza n. 220 del 2021).

Con la recente sentenza n. 71 del 2023, nel rilevare che «all'interno del *FSC* e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria - strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione - è stata [...] progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente pere-



quativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio», si è sottolineato che una simile «ibridazione [è] estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione».

L'intervento del legislatore statale (commi da 494 a 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023) - solo in parte contestato nel presente giudizio - ha riallocato le risorse vincolate dal FSC (dove, evidentemente, in ragione del vincolo, non potevano figurare, come chiarito con la sentenza n. 71 del 2023) facendole confluire in un fondo *ad hoc*, speciale e con vincolo di destinazione: il FELS, appunto, individuando come destinatari i comuni che ancora non abbiano raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili (art. 1, comma 496, lettere a, b e c, della legge n. 213 del 2023).

Tale scelta, espressiva della discrezionalità del legislatore, recepisce il monito formulato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 71 del 2023, in cui si è affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Questa previsione «fa sistema» con l'art. 119, quinto comma, Cost. ed è quindi all'interno dei fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del richiamato quinto comma dell'art. 119 Cost., che «sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP [...] giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti» (sentenza n. 71 del 2023).

Deve quindi ribadirsi che, se nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possono tollerarsi quote «vincolate», altre «componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione [...] devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali» (ancora sentenza n. 71 del 2023).

La questione sull'attuale composizione del FSC si palesa non fondata anche in considerazione della complessiva disciplina del fondo speciale istituito dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

Deve rilevarsi, infatti, che ai sensi della lettera *d*) del comma 495 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziato dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili (art. 1, commi 791 e 792, della legge n. 178 del 2020 e art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021). In altri termini, una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale.

5.2.- Neppure è fondata la questione per il profilo dell'insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali.

Con una recente pronuncia, relativamente alla composizione del FSC, questa Corte ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario» (sentenza n. 63 del 2024).

Occorre considerare che negli ultimi anni lo Stato ha trasferito ingenti risorse ai comuni non solo per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina, ma anche per la realizzazione dei progetti legati al PNRR.

In particolare, durante l'emergenza da COVID-19, è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni proprie (art. 106 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in conseguenza del conflitto russo-ucraino, poi, sono state adottate ulteriori misure per compensare gli effetti economici della crisi energetica (art. 37-*ter* del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in attuazione degli impegni assunti con il PNRR, poi, sono state stanziato ulteriori risorse (art. 1, commi 1043 e seguenti, della legge n. 178 del 2020) anche specificamente destinate alla realizzazione di investimenti in opere pubbliche (art. 1, commi 29 e 29-*bis*, della legge n. 160 del 2019). La stessa legge n. 213 del 2023, peraltro, all'art. 1, comma 508, ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno pari a euro 113 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, per complessivi euro 452 milioni, da destinare, in quote costanti nel quadriennio 2024-2027, agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, tanto sui fabbisogni di spesa, quanto sulle minori entrate. Il medesimo comma 508 prevede altresì che le disponibilità residue del fondo siano comunque assegnate, per ciascun



anno, ai comuni, alle province e alle città metropolitane, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base dei criteri e delle modalità individuati nel decreto stesso.

5.3.- Quanto, infine, alla provenienza delle risorse e, quindi, alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi (ossia, rispettivamente, alla fonte statale o meramente comunale), questa Corte ha affermato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è «espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (sentenza n. 63 del 2024).

Nel rigettare la questione, questa Corte non può tuttavia esimersi dal rilevare che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024). Emblematico, in proposito, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024).

6.- La seconda questione si appunta sul contributo alla finanza pubblica a carico dei comuni per gli anni dal 2024 al 2028, pari a euro 200 milioni, «ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022» (art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023).

Secondo la ricorrente, tale disposizione, nell'imporre un "taglio lineare", contravvenendo a quanto stabilito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 - con cui lo Stato si era impegnato a ripristinare progressivamente la componente verticale del FSC - determinerebbe la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali riconosciuta dall'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., precluderebbe la piena erogazione dei LEP e violerebbe altresì il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La questione non è fondata.

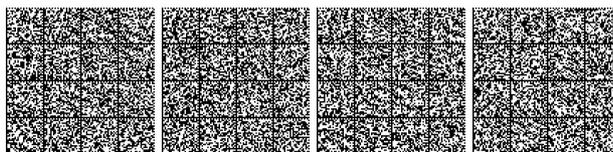
6.1.- Per costante giurisprudenza costituzionale, «la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è "parte della finanza pubblica allargata" [...], pertanto, "il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali" (sentenza n. 44 del 2014 [...])» (sentenza n. 64 del 2016).

Tali vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, «devono riguardare "l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - ma solo 'in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale' - la crescita della spesa corrente". In altri termini, la legge statale può stabilire solo un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004 [...])» (sentenza n. 43 del 2016).

Il legislatore statale, con la disposizione impugnata, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali, analogamente a quanto previsto per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova governance economica europea).

Per le amministrazioni comunali (e provinciali) la disposizione impugnata si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali.

Deve infatti ricordarsi che questa Corte, nel decidere questioni promosse dalla Regione Campania su un analogo contributo imposto alle regioni, prevedendo che si escludessero dal calcolo le spese per le politiche sociali, la famiglia e la sanità, ha osservato che «la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale», perché ha attribuito alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute «una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo» (sentenza n. 195 del 2024).



Anche in questa sede deve pertanto rilevarsi che il criterio individuato dal legislatore è volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria (evocato a partire dalla sentenza n. 169 del 2017 e ripreso poi nelle sentenze n. 195 del 2024, n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia.

6.2.- Parimenti non fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, posto che la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 deve ricollegarsi al quadro normativo definito dalla nuova governance economica europea, destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

6.3.- Infine, quanto al profilo di censura relativo alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il contributo alla finanza pubblica imposto ai comuni finirebbe per ledere l'accordo del 2020 sulla ricostituzione della quota verticale del FSC, la questione è parimenti non fondata, perché le modalità di riparto del contributo previsto dalla disposizione impugnata sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali (intesa peraltro superabile in caso di mancato accordo, disposizione non oggetto di impugnazione).

L'intesa, cui fa riferimento la ricorrente, ha portato allo stanziamento di risorse aggiuntive, confluite oggi nel fondo speciale, FELS, e che rientreranno nel FSC a partire dal 2029, una volta raggiunti gli obiettivi di servizio e i LEP previsti dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023.

6.3.1.- Ciò posto, occorre ribadire che sono da evitare sostanziali estensioni dell'ambito temporale di precedenti manovre perché tale prassi «potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenze n. 195 del 2024 e n. 169 del 2017).

Questa Corte ha già affermato la necessità, da parte dello Stato, «custode della finanza pubblica allargata» (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2024 e n. 103 del 2017), di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di «scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» (sentenza n. 195 del 2024).

In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).

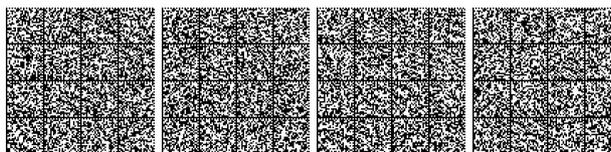
7.- Con l'ultima questione, promossa in via subordinata, la ricorrente lamenta che l'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023 sarebbe discriminatorio e irragionevole nel non prevedere che siano esentati dal contributo alla finanza pubblica i comuni - come quello di Genova - che, pur mantenendo il bilancio in equilibrio, presentino un elevato debito pro capite, quando invece la disposizione esclude dal concorso alla finanza pubblica i comuni in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario (cosiddetto pre-dissesto) o che a fronte di un elevato disavanzo pro capite abbiano sottoscritto specifici accordi con lo Stato per ottenere uno speciale contributo statale. Di qui l'asserita violazione del principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost. nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui all'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost.

Anche tale questione non è fondata.

Le esenzioni individuate dal legislatore attengono, con tutta evidenza, a situazioni diverse e non comparabili a quella del comune che presenti un (anche elevato) debito pro capite, né a quella del comune che stia ripianando un normale disavanzo di amministrazione con apposito piano di rientro, ai sensi dell'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel corso dell'esercizio, ovvero negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione e, in ogni caso, non oltre la durata della consiliatura.

La dichiarazione di dissesto certifica, infatti, la situazione dell'ente che non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero che non può far fronte ai crediti vantati dai terzi con le ordinarie modalità di risanamento del bilancio (art. 244 TUEL).

Anche la condizione di ente in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è omogenea alla precedente, ricorrendo in presenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, ossia di una situazione molto più articolata rispetto alla mera sussistenza di un disavanzo di amministrazione (art. 243-bis TUEL).



In entrambi i casi, si tratta di discipline speciali che comportano, quanto al dissesto, la perdita da parte degli amministratori dei poteri di gestione sui rapporti anteriori alla dichiarazione di dissesto (affidati a un organo straordinario di liquidazione) e forti limitazioni per l'attività gestoria successiva. Anche per quanto attiene all'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale gli organi dell'ente sono sottoposti a limitazioni dei poteri di gestione.

Quanto alla terza ipotesi di esonero, essa è del tutto speciale, riguardando soltanto i comuni sede di capoluogo di città metropolitana o di provincia che stiano ripianando un disavanzo di amministrazione di importo consistente (superiore a euro 500 o euro 700 pro capite) e che abbiano sottoscritto accordi con lo Stato comportanti specifici impegni volti al più efficace rientro dal disavanzo e a limitare i poteri di gestione degli amministratori (art. 1, commi 572 e 573, della legge n. 234 del 2021 e art. 43, comma 2, del d.l. n. 50 del 2022, come convertito).

La censura regionale non è quindi fondata, perché pretende di assimilare situazioni obiettivamente diverse: il legislatore statale ha preso in considerazione ipotesi speciali e non ha, invece, esonerato i comuni che presentino un elevato debito pro capite, contratto per spese di investimento e che abbiano in corso "ordinari" piani di rientro dal disavanzo di amministrazione (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 195 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), promossa, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 5, 114 e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 46

Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Riscossione - Remunerazione del compenso per l'attività esattoriale - Imposizione a carico del debitore di un aggio in percentuale fissa, anziché riferito all'effettivo costo del servizio - Disciplina applicabile *ratione temporis* in ragione del superamento, a decorrere dal 1° gennaio 2022, dell'aggio di riscossione - Denunciata irragionevolezza, violazione della riserva di legge per l'imposizione di una prestazione patrimoniale, del diritto di difesa, dei principi di capacità contributiva, progressività del sistema tributario, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione nonché eccesso di delega - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97.

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. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria, sezione 3, nel procedimento vertente tra Edil Maber srl e l'Agenzia delle entrate - Riscossione, con ordinanza del 6 marzo 2024, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 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 Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 marzo 2024, iscritta al n. 78 reg. ord. 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria, sezione 3 (di seguito: CGT Liguria), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.



La disposizione censurata, nella versione applicabile, ad avviso del rimettente, al caso di specie, disponeva (in combinato disposto con l'art. 5, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha ridotto di un punto la percentuale dell'aggio), la remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari all'otto per cento delle somme iscritte a ruolo rimosse e dei relativi interessi di mora, «a carico del debitore: a) in misura del 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte dell'aggio è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».

1.1.- Il rimettente espone che dette questioni sono sorte a seguito di un ricorso proposto dalla società Edil Maber srl avverso l'iscrizione ipotecaria eseguita dall'Agenzia delle entrate - Riscossione su alcuni immobili di proprietà della società. Quest'ultima ha prospettato diverse ragioni di illegittimità dell'iscrizione ipotecaria, fra cui la mancata notifica degli atti prodromici e l'illegittima applicazione degli oneri di riscossione. Il giudizio di primo grado si è concluso con il rigetto del ricorso, essendo stata accertata la regolare notifica degli atti prodromici e ritenuti non fondati i restanti motivi. La società ha quindi proposto appello.

La CGT Liguria illustra brevemente i vari motivi di appello, accennando di avere riscontrato un mero «fumus di infondatezza» salvo per quello, sul quale si sofferma funditus, relativo all'illegittimità dell'atto impugnato «nella parte in cui si richiedono somme a titolo di “oneri di riscossione”».

2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che la società ha contestato «il quantum richiesto a titolo di “aggio esattoriale”, costituente parte dell'intero importo presupposto all'iscrizione ipotecaria», per cui dall'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale conseguirebbe «l'accoglimento dell'appello sullo specifico punto».

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la CGT Liguria evidenzia che, sebbene con la sentenza n. 120 del 2021 questa Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sarebbe tuttavia pervenuta a tale conclusione dopo avere riscontrato che il meccanismo di remunerazione del compenso per l'attività esattoriale «degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della “sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti” (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi».

Il rimettente richiama, altresì, il passaggio motivazionale in cui la pronuncia ha precisato che «questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario».

Osserva quindi che questa Corte, sebbene con la citata sentenza ha ritenuto di non potere porre rimedio «[a]l riscontrato vulnus degli evocati valori costituzionali [...] dato che, come detto, il quomodo delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore», dichiarando, conseguentemente, inammissibili le questioni, ha, al tempo stesso, rimarcato «ancora una volta, l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione», rivolgendo un invito al legislatore statale a provvedere a riformare i meccanismi legislativi della riscossione coattiva.

4.- Secondo il rimettente questo monito sarebbe rimasto senza riscontro e, per tale ragione, sarebbe oramai «indifferibile un nuovo intervento della Corte costituzionale» sulla materia già trattata con sentenza n. 120 del 2021.

4.1.- Pertanto, il giudice *a quo* ripropone, in sostanza, le stesse questioni di legittimità costituzionale che, sulla norma in oggetto, erano state sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia con ordinanza del 5 giugno 2019 (iscritta al reg. ord. n. 85 del 2020) e sulla quale questa Corte si è, appunto, pronunciata con la sentenza n. 120 del 2021.

4.2.- In primo luogo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost. perché la previsione di un aggio di riscossione, pari a una percentuale fissa delle somme rimosse, non consentirebbe, in modo irragionevole, di commisurare la remunerazione dell'agente di riscossione al costo effettivo del servizio, tanto che l'aggio sarebbe dovuto anche in assenza di costi. Inoltre, nel caso di tributi di importo esiguo o di ammontare elevato, si verrebbe a determinare una remunerazione, rispettivamente, largamente inferiore o superiore ai costi, senza neppure il ragionevole correttivo costituito da un tetto massimo e minimo idoneo a determinarne un ancoraggio ai costi del servizio, nonché da un rapporto inversamente proporzionale all'ammontare della somma da riscuotere.

4.3.- Vi sarebbe anche la violazione dell'art. 23 Cost. perché l'aggio si risolverebbe in una prestazione patrimoniale imposta, per la quale, tuttavia, mancherebbe una previsione legislativa volta a determinarne il presupposto e la misura e, quindi, a limitare la discrezionalità dell'ente impositore.



4.4.- La violazione dell'art. 24 Cost. è prospettata in considerazione del fatto che non sarebbe imposto all'agente di riscossione di indicare, nel dettaglio degli addebiti, gli atti esecutivi compiuti in ogni singolo procedimento di riscossione, non consentendo così di valutare la proporzionalità o la necessità dell'attività svolta dall'agente, con conseguente limitazione dei diritti di difesa del contribuente.

4.5.- Sarebbe poi violato l'art. 53 Cost. perché i compensi di riscossione si risolverebbero in una prestazione patrimoniale imposta non proporzionale al dovere del cittadino di concorrere alle spese pubbliche, peraltro in contrasto anche con il criterio della progressività.

4.6.- La violazione dell'art. 76 Cost. è prospettata facendo riferimento al fatto che la disposizione censurata, nel fissare un aggio in una misura percentuale fissa delle somme dovute dal contribuente, senza prevedere alcuna verifica puntuale e precisa dei costi realmente sostenuti per la riscossione dei ruoli, avrebbe violato il principio di delega disposto dall'art. 1, comma 2, lettera e), della legge 28 settembre 1998, n. 337 (Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), che aveva previsto un sistema di compensi collegati alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione e ai costi della riscossione, normalizzati secondo criteri individuati dal Ministero delle finanze.

4.7.- Infine, la disposizione denunciata lederebbe i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

5.- Il giudice *a quo* giustifica la nuova rimessione sull'assunto «della prolungata inerzia del legislatore che, ignorando il pressante invito della Corte per oltre tre anni - che, nel “comune senso e sentire”, pare un termine ragionevolmente congruo e sufficiente - non ha introdotto alcuna riforma idonea a riallineare la vigente attuale normativa al dettato costituzionale».

6.- È intervenuto in 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.

6.1.- La difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per i seguenti motivi.

In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili in quanto basate «sul presupposto di fatto - del tutto erroneo - che il legislatore dopo la sentenza n. 120 del 2021 non sia intervenuto nella materia *de qua*», mentre la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) ha modificato la disciplina relativa alla copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione, intervenendo proprio sulla disposizione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999.

L'art. 1, comma 15, della legge n. 234 del 2021 ha, infatti, sostituito il citato art. 17, prevedendo che «[a]l fine di assicurare il funzionamento del servizio nazionale della riscossione, per il progressivo innalzamento del tasso di adesione spontanea agli obblighi tributari e per il presidio della funzione di deterrenza e contrasto dell'evasione, l'agente della riscossione ha diritto alla copertura dei costi da sostenere per il servizio nazionale della riscossione a valere sulle risorse a tal fine stanziare sul bilancio dello Stato». Pertanto, secondo la difesa statale, a seguito delle intervenute modifiche all'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, che trovano applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2022 e per i carichi affidati dopo il 31 dicembre 2021 (secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 234 del 2021), la copertura dei costi di gestione del servizio nazionale di riscossione «viene, quindi, ormai assicurata mediante appositi stanziamenti di risorse a carico del bilancio dello Stato».

È vero che, aggiunge la difesa statale, la nuova formulazione dell'art. 17 non è applicabile al giudizio *a quo*, perché, secondo l'art. 1, comma 17, della legge n. 234 del 2021, «[p]er i carichi affidati fino al 31 dicembre 2021 restano fermi, nella misura e secondo la ripartizione previste dalle disposizioni vigenti fino alla data di entrata in vigore della presente legge: a) l'aggio e gli oneri di riscossione dell'agente della riscossione [...]».

Ma il giudice rimettente avrebbe, allora, dovuto censurare quest'ultima disposizione «in relazione alla valenza innovativa e non retroattiva della modifica», sicché la questione prospettata sarebbe «affetta da aberratio ictus», con conseguente inammissibilità della questione.

In secondo luogo, la difesa statale eccepisce un difetto di rilevanza, poiché nei giudizi di merito le cartelle di pagamento, prodromiche all'iscrizione ipotecaria, sarebbero state regolarmente notificate e non impugnate, per cui la CGT Liguria avrebbe dovuto rilevare «l'inammissibilità del ricorso introduttivo ai sensi degli artt. 19 e 21 del d.lgs. 546 del 1992».

Infine, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il rimettente non invocherebbe un intervento meramente caducatorio ma, con un petitum oscuro e indeterminato, mirerebbe «a ridisegnare la disciplina del compenso dell'agente di riscossione».

6.2.- Per la difesa statale, inoltre, le questioni sarebbero non fondate.

Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., infatti, al fine di valutare la ragionevolezza della normativa nel suo complesso, bisognerebbe tenere conto anche dell'ulteriore intervento normativo di cui all'art. 1, commi 231 e



seguenti, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), con il quale è stata consentita la definizione agevolata anche dei debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022, corrispondendo gli importi dovuti a titolo di capitale e di rimborso delle spese esecutive e di notificazione, con esclusione delle somme maturate a titolo di aggio.

Anche la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione dell'art. 23 Cost. non sarebbe fondata, in quanto, diversamente da quanto prospettato dal giudice rimettente, la misura del compenso sarebbe stabilita dalla legge in una specifica percentuale dell'importo recuperato, variabile, peraltro, solo in dipendenza del tempo del pagamento.

Circa la questione relativa alla violazione dell'art. 24 Cost., la difesa statale evidenzia che erroneamente il giudice rimettente ritiene che l'aggio debba essere ancorato esclusivamente alla singola attività esecutiva e, dunque, al costo variabile: in realtà, l'aggio previsto dall'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, avrebbe la funzione di remunerare i costi fissi di organizzazione e di mantenimento del servizio nazionale della riscossione garantito dall'agente della riscossione, il quale non si limita alla sola notifica dell'atto impositivo, ma svolge attività più complesse.

Sarebbero non fondate anche le questioni sollevate per l'asserita violazione degli artt. 53 e 76 Cost.: la prima perché muoverebbe dalla erronea qualificazione dell'aggio come prestazione patrimoniale imposta, la seconda in quanto la disposizione censurata sarebbe stata successivamente oggetto di interventi legislativi, rispetto ai quali non sussisterebbero più i vincoli che astringono solo l'emanazione del decreto legislativo attuativo.

Infine, la violazione dell'art. 97 Cost. sarebbe prospettata sulla base di un presupposto erroneo, quello, cioè, della prolungata inerzia del legislatore, circostanza, tuttavia, contraddetta dall'intervento di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 234 del 2021, che si inscriverebbe nelle direttrici indicate dalla sentenza n. 120 del 2021.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 6 marzo 2024 (iscritta al reg. ord. n. 78 del 2024), la CGT Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, come convertito.

Il rimettente premette che, sebbene la sentenza di questa Corte n. 120 del 2021 abbia dichiarato inammissibili questioni del tutto analoghe, al contempo ha rimarcato «l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione», rivolgendo un pressante monito al legislatore statale per provvedere a riformare i meccanismi legislativi della riscossione coattiva.

1.1.- Secondo il rimettente questo monito sarebbe rimasto senza riscontro, e, pertanto, essendo ormai trascorsi tre anni, sarebbe indifferibile un nuovo intervento di questa Corte.

1.2.- Ripropone quindi, in sostanza, le stesse questioni di legittimità costituzionale che, sulla norma in oggetto, erano state sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia con ordinanza del 5 giugno 2019 (iscritta al reg. ord. n. 85 del 2020), in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost. e sulla quale questa Corte si è già pronunciata con l'indicata sentenza n. 120 del 2021.

2.- Sull'ammissibilità delle questioni, va osservato quanto segue.

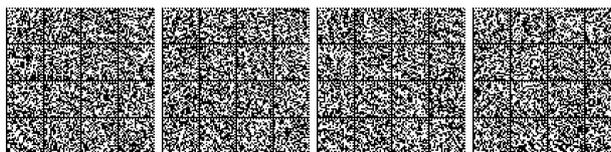
L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito innanzitutto l'inammissibilità delle questioni sollevate per aberratio ictus. L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* ha rivolto l'attenzione e conseguentemente prospettato le questioni di legittimità costituzionale nei confronti della norma applicabile *ratione temporis* alla controversia che era chiamato a decidere, ovvero l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008, come convertito.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge, da un lato, che l'omesso riferimento al recente intervento del legislatore, con cui è stato decretato il superamento dell'aggio di riscossione, è dipeso dal suo effetto solo pro futuro, ovvero a decorrere dal 1° gennaio 2022.

Dall'altro, che il rimettente ha altresì valutato la perdurante vigenza, *ratione temporis*, dell'aggio di riscossione, proprio in quanto espressamente disposta dall'art. 1, comma 17, della legge n. 234 del 2021: tale disposizione, quindi, è stata implicitamente considerata nell'*iter* logico del giudice *a quo*, che si è, in realtà, riferito al combinato disposto di quest'ultima disposizione con quella censurata.

Non è pertanto corretta la prospettazione di inammissibilità per aberratio ictus, perché il rimettente non censura una disposizione diversa da quella effettivamente applicabile al giudizio *a quo* (fra le altre, sentenze n. 15 del 2020 e n. 109 del 2019).



Nemmeno fondata è l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, perché il rimettente si è limitato a rilevare un mero fumus riguardo alla regolare notifica delle cartelle di pagamento.

Erra infine la difesa erariale quando sostiene l'indeterminatezza e oscurità del petitum, dal momento che l'intervento richiesto dal rimettente è chiaramente di tipo caducatorio.

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

Questa Corte, con la sentenza n. 120 del 2021, in riferimento alle censure allora sollevate sull'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999, come sostituito, ha evidenziato che «il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della “sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti” (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 9) nei confronti dei contribuenti insolventi».

Ha quindi precisato che «questa situazione di inefficienza della riscossione coattiva, che incide negativamente su una fase essenziale della dinamica del prelievo delle entrate pubbliche, non solo si riflette di fatto sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio, ma determina altresì una grave compromissione, in particolare, del dovere tributario».

La Corte, pur avendo riscontrato un vulnus ai suddetti principi costituzionali, ha tuttavia reso una dichiarazione di inammissibilità, affermando che la riforma del meccanismo di finanziamento della funzione della riscossione, sebbene necessaria quanto all'an, è rimessa, quanto al quomodo, «in prima battuta» alla discrezionalità del legislatore, poiché «[l]e modalità con cui ciò potrebbe avvenire - superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio [...] e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione - possono però essere molteplici».

Ha altresì evidenziato come i «principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna) hanno, del resto, da tempo superato l'istituto dell'aggio e posto a carico della fiscalità generale le ingenti risorse necessarie al corretto funzionamento della riscossione».

4.- Il legislatore è stato sollecito nel raccogliere il pressante invito rivolto da questa Corte.

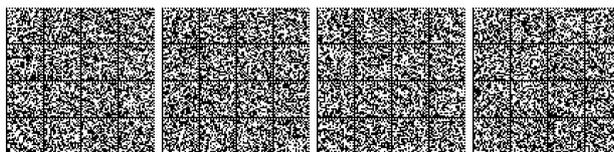
Con l'art. 1, comma 15, della legge n. 234 del 2021 ha, infatti, modificato la disciplina relativa alla copertura degli oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione. Ha realizzato tale obiettivo intervenendo nuovamente sull'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 e in particolare: *a)* ha abrogato l'istituto dell'aggio di riscossione; *b)* ha posto il relativo costo a carico della fiscalità generale e *c)* ha lasciato a carico del debitore unicamente le quote derivanti dalle spese per le eventuali attività cautelari ed esecutive per il recupero delle somme insolute, nonché quelle dovute a titolo di spese di notifica della cartella di pagamento e degli eventuali ulteriori atti di riscossione.

Dalla relazione illustrativa alla nuova disposizione emerge che l'intervento legislativo è stato precipuamente diretto a dar seguito alla ricordata pronuncia di questa Corte, in quanto vi si legge che la «sentenza (n. 120 del 2021), ha evidenziato al Legislatore l'opportunità di valutare se l'istituto dell'aggio mantenga ancora “una sua ragion d'essere - posto che rischia di far ricadere su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati - o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema”», per cui «risulta necessario procedere con un adeguamento del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione - al pari delle altre Agenzie fiscali - attraverso una dotazione con oneri a carico del bilancio dello Stato che assicuri il funzionamento dell'ente e la copertura dei relativi costi (commi da 2 a 6). Tale sistema, peraltro, risulta anche idoneo a garantire l'equilibrio della gestione finanziaria dell'ente che presenta spesso criticità correlate al ritardato o addirittura mancato pagamento da parte degli Enti Creditori delle spese sostenute per le attività di riscossione svolte (rimborsi spese per procedure di recupero e diritti di notifica) [...]».

5.- È bensì vero che la nuova formulazione dell'art. 17 non è applicabile al giudizio *a quo* perché l'art. 1, comma 17, della legge n. 234 del 2021 ha espressamente disposto che «[p]er i carichi affidati fino al 31 dicembre 2021 restano fermi, nella misura e secondo la ripartizione previste dalle disposizioni vigenti fino alla data di entrata in vigore della presente legge: *a)* l'aggio e gli oneri di riscossione dell'agente della riscossione [...]».

La circostanza che il legislatore non abbia conferito efficacia retroattiva a tale modifica non inficia, tuttavia, la legittimità costituzionale della norma censurata dal rimettente (che quindi continua a essere applicabile al giudizio *a quo*).

La richiamata sentenza n. 120 del 2021 di questa Corte, infatti, appartiene al genus delle pronunce qualificate dalla dottrina di “inammissibilità di sistema”, in quanto, pur riscontrando una dubbia compatibilità con i parametri costituzionali evocati, non si risolvono con una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma rimettono, in prima battuta, alla discrezionalità del legislatore (così, fra le altre, sentenze n. 130 e n. 71 del 2023 e n. 22 del 2022) il quomodo del necessario intervento - che può realizzarsi secondo un ventaglio di soluzioni plausibili - finalizzato a rimuovere il riscontrato vulnus.



Da questo presupposto deriva che, nel caso di specie, per dare seguito allo specifico invito formulato pro futuro dalla stessa sentenza, il legislatore non era tenuto a intervenire in modo retroattivo, come invece ritiene il giudice rimettente, dal momento che anche la disciplina dell'efficacia temporale rientrava nella sua discrezionalità.

5.1.- Al rilievo del carattere dirimente di questa considerazione deve, in ogni caso, essere aggiunto che una valutazione retrospettiva non è, peraltro, del tutto mancata nel complessivo intervento del legislatore.

Nel regime introdotto dall'art. 1, commi 231 e seguenti, della legge n. 197 del 2022 in materia di definizione agevolata delle cartelle di pagamento, il comma 231 prevede, infatti, che: «[f]ermo restando quanto previsto dai commi da 222 a 227, i debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022 possono essere estinti senza corrispondere le somme affidate all'agente della riscossione a titolo di interessi e di sanzioni, gli interessi di mora di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive di cui all'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, e le somme maturate a titolo di aggio ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, versando le somme dovute a titolo di capitale e quelle maturate a titolo di rimborso delle spese per le procedure esecutive e di notificazione della cartella di pagamento».

In questi termini è stato quindi consentito al debitore di estinguere il proprio debito pregresso provvedendo solo al pagamento delle somme dovute a titolo di capitale e di quelle maturate a titolo di rimborso spese per le procedure esecutive e di notificazione della cartella, senza, invece, dovere corrispondere gli interessi, le sanzioni, la mora e, per quel che qui rileva, l'aggio e gli oneri di riscossione.

Tale possibilità di procedere alla cosiddetta "rottamazione" senza dovere corrispondere, tra l'altro, l'aggio e gli oneri di riscossione concerne proprio le cartelle di pagamento - come quelle in considerazione nel giudizio *a quo* - che continuano a essere sottoposte al precedente regime, fondato, appunto, sulla remunerazione del servizio di riscossione a carico del contribuente.

In altre parole, se, da un lato, il legislatore non ha rimosso in modo retroattivo l'aggio, ha comunque consentito, dall'altro, che, l'aggio richiesto secondo il precedente regime possa non essere corrisposto qualora il contribuente ritenga di avvalersi della specifica disciplina di favore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Liguria, sezione 3, 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*

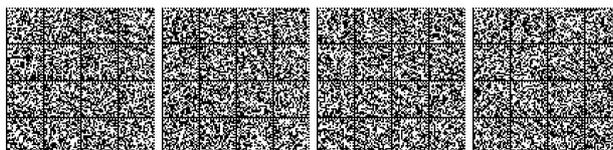
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 47

Sentenza 10 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) - Possibilità, per i Commissari liquidatori, nelle more dell'individuazione dei gestori del servizio idrico integrato e in assenza società di scopo a prevalente capitale pubblico, di trasferire in concessione d'uso gli impianti idrici, fognari e depurativi, con relative pertinenze, ai Comuni siciliani competenti per territorio - Insorgenza di nuovi obblighi di gestione e manutenzione, senza deroghe rispetto a quelli precedenti e senza un'adeguata provvista finanziaria - Denunciata violazione del principio di autonomia amministrativa e finanziaria dei Comuni, riconosciute anche in via statutaria, di correlazione tra funzioni e risorse, di equilibrio dei bilanci pubblici, nonché del buon andamento - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8, art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo.
- Costituzione artt. 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto; statuto speciale per la Regione siciliana, art. 15, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione prima, nel procedimento vertente tra Comune di Augusta e Consorzio per l'Area di sviluppo industriale di Siracusa in liquidazione, con sentenza non definitiva del 5 agosto 2024, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2024.

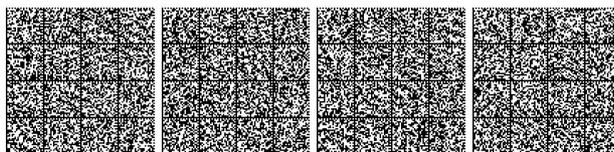
Visto l'atto di intervento della Regione siciliana;

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS), sezione prima, con sentenza non definitiva del 5 agosto 2024, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), in riferimento agli artt. 97



e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

L'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. siciliana n. 8 del 2012 stabilisce che i commissari liquidatori dei consorzi per le aree di sviluppo industriale, soppressi e posti in liquidazione ai sensi del comma 1 dello stesso articolo, provvedono a «trasferire in concessione d'uso, nelle more dell'individuazione dei gestori unici del Servizio Idrico Integrato da parte delle Assemblee Territoriali Idriche della Regione e per la celere attuazione dell'articolo 172, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni, gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione alle società di scopo a prevalente capitale pubblico che in atto garantiscono la gestione dei predetti impianti nei territori di propria competenza e ciò fino al definitivo subentro dei competenti gestori unici. In assenza delle predette società di scopo, i Commissari liquidatori possono trasferire in concessione d'uso temporaneo gli impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei Consorzi per le Aree di sviluppo industriale in liquidazione, prioritariamente al comune nel cui territorio è ubicato l'impianto di depurazione o al Comune che risulti maggior utilizzatore del relativo impianto, purché quanto da trasferire non sia oggetto di sequestro penale ad eccezione degli impianti che trattino prevalentemente o esclusivamente reflui di origine industriale. Eventuali quote di ammortamento residue per spese di investimento effettuate da parte dei concessionari temporanei di cui alla presente disposizione, preventivamente autorizzate dal Consorzio proprietario, sono riconosciute, all'atto del definitivo subentro, dal gestore unico del servizio idrico integrato sono aggiunte le parole “eventuali contenziosi in essere per la realizzazione e gestione degli impianti da trasferire restano in capo all'ente proprietario o al precedente gestore”».

2.- Il rimettente riferisce che la vicenda oggetto del giudizio *a quo* trae origine da un ricorso proposto dal Comune di Augusta davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sezione terza, con il quale l'ente locale impugnava: *a*) il verbale del commissario liquidatore del Consorzio per l'Area di sviluppo industriale (ASI) di Siracusa in liquidazione del 24 maggio 2022, n. 319, con cui il predetto commissario «provvedeva unilateralmente alla consegna al ricorrente Ente locale “degli impianti e rete idrica realizzata dal Consorzio ASI di Siracusa nell'ambito dei lavori di realizzazione dell'agglomerato G2 di Siracusa” nonché “dell'impianto di chiarificazione acque facente parte del sistema idrico dell'acquedotto di Q.100 sito in c/da Mendola di Augusta”»; *b*) la nota del Consorzio ASI di Siracusa in liquidazione del 3 maggio 2022, n. 263, con cui il commissario aveva invitato il Comune ricorrente a prendere parte alle operazioni di consegna.

Il ricorso di primo grado era basato su due motivi:

i) violazione degli artt. 147 e 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., eccesso di potere per difetto di istruttoria ed eccesso di potere per carenza dei presupposti, in quanto i predetti artt. 147 e 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, «“mirando ad assicurare l'unicità della gestione per ciascun ambito territoriale e l'integrazione verticale ed orizzontale dei servizi, escludono la possibilità di una gestione diretta del servizio idrico da parte di un singolo comune poiché antieconomica ed inefficiente”», con la conseguenza che «“tutti gli impianti e le reti idriche già gestite dal Consorzio ASI dovranno essere trasferiti alla già costituita ATI di Siracusa”». La normativa statale avrebbe escluso «“in radice la possibilità di una gestione diretta del servizio idrico da parte di un comune, in quanto ciò sarebbe gravemente lesivo dei principi in tema di concorrenza nel conferimento della gestione del servizio”», con conseguente violazione, da parte della Regione, della competenza statale in materia di tutela della concorrenza;

ii) violazione degli artt. 149 e 152 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 117 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana, eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, in quanto il verbale di consegna «“in assenza di ogni e qualsivoglia indicazione in ordine al costo della gestione del servizio idrico, non consente di garantire e salvaguardare l'equilibrio economic-finanziario dell'ente comunale”», tenuto conto che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), della legge reg. siciliana n. 8 del 2012, le eventuali spese di investimento sarebbero rimaste a carico del bilancio comunale, salvo il rimborso futuro da parte del gestore unico del servizio idrico integrato (SII). La mancata indicazione dei costi sostenuti dal Consorzio ASI di Siracusa per la gestione del servizio idrico non consentirebbe al Comune di Augusta di determinare alcun piano finanziario ed alcuna tariffa al fine della integrale copertura dei costi, con conseguente pregiudizio per l'equilibrio economico-finanziario dell'ente comunale.

Il giudice *a quo* riferisce che il TAR adito - accolta la domanda cautelare ai fini della fissazione del merito - con sentenza 12 aprile 2023, n. 1229, ha dichiarato il ricorso irricevibile per tardività, nella parte in cui impugnava



la nota del 3 maggio 2022, n. 263 e inammissibile per difetto di interesse, stante la mancanza di contenuto provvedimentale dell'atto, nella parte in cui impugnava il verbale di consegna del 24 maggio 2022.

Il rimettente riferisce, altresì, che tale decisione è stata appellata dall'ente locale, lamentando l'erroneità della pronuncia in rito del TAR e riproponendo, nel merito, i due motivi dedotti in prime cure.

Il CGARS, in sede di appello, ha riformato la sentenza impugnata, dichiarando il ricorso di primo grado tempestivo e ammissibile. Con sentenza non definitiva, il giudice *a quo* ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo, della legge reg. siciliana n. 8 del 2012, prospettata dal Comune di Augusta con il secondo motivo del ricorso di primo grado.

3.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, nel prevedere il trasferimento in concessione d'uso ai comuni siciliani degli impianti idrici, fognari e depurativi già appartenenti ai soppressi consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della rete idrica in questione, senza una corrispondente attribuzione di risorse, violerebbe innanzitutto l'art. 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost. e l'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana.

La normativa regionale, difatti, non prevedendo alcuna disposizione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione dei predetti impianti, si porrebbe in contrasto con il principio di autonomia finanziaria dei comuni, espressamente enunciato non solo dall'art. 119 Cost., ma anche dall'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana, il quale stabilisce che «[l]’ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

La disposizione censurata violerebbe, altresì, il principio di correlazione tra funzioni e risorse - desumibile dall'intero assetto del Titolo V della Carta costituzionale e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119, applicabili agli enti locali a prescindere da ogni delimitazione territoriale -, in quanto non prevederebbe il trasferimento o l'attribuzione di risorse per le nuove funzioni.

Sul punto, il giudice rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 155 e n. 135 del 2020, n. 10 del 2016, n. 188 del 2015) secondo cui sono costituzionalmente illegittime, in quanto lesive dei principi di correlazione tra funzioni e risorse, di coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci pubblici, le norme che determinano: *a*) un'alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali o di altro ente locale e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte; *b*) una variazione del rapporto tra entrate e spese foriero di un "grave squilibrio" nel bilancio.

Nella fattispecie disciplinata dalla disposizione censurata, all'incremento delle funzioni dei comuni, connesso alla necessità di assicurare la gestione e la manutenzione degli impianti idrici, fognari e depurativi, non si accompagnerebbe una corrispondente e proporzionale attribuzione di mezzi finanziari. In tal modo, si determinerebbe una "rottura" dell'ordinario assetto delle competenze legislative stabilite dalla Costituzione, determinando una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali e la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie, nonché dei principi costituzionali di autonomia finanziaria dei comuni e di equilibrio del bilancio. Dal che discenderebbe l'illegittimità costituzionale della normativa regionale in esame.

Ad avviso del rimettente la questione odierna sarebbe analoga a quella già decisa con la sentenza di questa Corte n. 73 del 2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), della medesima legge reg. siciliana n. 8 del 2012, afferente al trasferimento delle strade a uso pubblico, da parte dei commissari liquidatori dei consorzi ASI, ai comuni competenti per territorio, nella parte in cui non subordina tale trasferimento alla attribuzione delle risorse necessarie alla gestione e manutenzione delle infrastrutture trasferite.

3.1.- La lesione dei menzionati parametri costituzionali determinerebbe anche la violazione dell'art. 97 Cost., poiché la disposizione censurata inciderebbe sul buon andamento dei servizi di gestione e di manutenzione degli impianti trasferiti in concessione d'uso, non essendo tali funzioni adeguatamente finanziate.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

Eccepisce innanzitutto la Regione siciliana che le questioni non sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto il rimettente sarebbe stato adito, primariamente, per decidere se il Comune di Augusta avesse titolo per esercitare le funzioni trasferite con la disposizione regionale in esame e, solo in subordine, se il costo del servizio trasferito potesse essere coperto dal bilancio comunale, salvo rimborso futuro da parte del gestore unico nel momento in cui sarà costituito.

Ritiene inoltre la Regione siciliana che le questioni siano manifestamente infondate, in quanto basate su un presupposto errato e, cioè, sul fatto che il legislatore regionale avrebbe previsto il trasferimento degli impianti idrici realizzati dai consorzi ASI ai comuni senza le opportune risorse. Sostiene che i consorzi ASI si sarebbero



già fatti carico, a suo tempo, della realizzazione di tali opere, cosicché sui comuni graverebbero soltanto gli oneri di gestione e conservazione delle reti fognarie e di depurazione loro affidate, da coprire mediante gli eventuali proventi derivanti dalla concessione di spazi a terzi ovvero attraverso la legislazione vigente in materia di finanziamento delle funzioni attribuite agli enti locali.

4.1.- Con memoria depositata il 17 febbraio 2025, il Presidente della Regione siciliana ha ribadito l'inammissibilità per difetto di rilevanza e la manifesta infondatezza delle censure sollevate dal rimettente.

Quanto alla manifesta infondatezza, la Regione rileva, anzitutto, come la giurisprudenza costituzionale richiamata dal giudice *a quo*, e in particolare la sentenza n. 73 del 2023, non siano pertinenti, stante la sostanziale differenza tra le fattispecie sottese alle diverse disposizioni sottoposte allo scrutinio della Corte.

Difatti, la disposizione regionale censurata nel presente giudizio, diversamente da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza n. 73 del 2023, che prevedeva il trasferimento definitivo ai comuni della piena proprietà della rete stradale, con le connesse funzioni di gestione e manutenzione, prevede un trasferimento in concessione d'uso temporaneo degli impianti idrici, fognari e depurativi: trasferimento che non implicherebbe, dunque, un trasferimento definitivo di funzioni, e che assumerebbe altresì "valore remunerativo", non soltanto per l'accrescimento patrimoniale dell'ente locale, ma anche per il trasferimento della titolarità del diritto alla riscossione del canone. Difatti, ai sensi della normativa vigente, i costi della gestione del servizio idrico integrato, comprendenti anche la manutenzione ordinaria e straordinaria, sarebbero coperti dalla tariffa a carico degli utenti. Sul punto, la difesa regionale evidenzia che l'obbligo della corresponsione al gestore dei costi sostenuti per la produzione di acqua grezza è stato introdotto dalla direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, attuata in Italia con il d.lgs. n. 152 del 2006 e la successiva normativa secondaria di riferimento.

La disposizione censurata non determinerebbe, pertanto, alcuna alterazione dei fabbisogni dell'ente locale, poiché quest'ultimo riscuoterebbe il relativo canone e non potrebbe, di conseguenza, provocare alcuna grave violazione dell'equilibrio di bilancio.

Considerato in diritto

1.- Il CGARS, sezione prima, con sentenza non definitiva, iscritta al n. 176 reg. ord. 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *c-bis*), secondo periodo, della legge reg. siciliana n. 8 del 2012 deducendo la violazione degli artt. 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost., nonché dell'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana.

1.1.- La disposizione censurata violerebbe, innanzi tutto, l'art. 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, Cost. e l'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana laddove prevede il trasferimento in concessione d'uso ai comuni siciliani, competenti per territorio, degli impianti idrici, fognari e depurativi con relative pertinenze, già appartenenti agli ex consorzi ASI, con i connessi obblighi di gestione e manutenzione della rete idrica, senza una previsione derogatoria rispetto agli obblighi di custodia e manutenzione dei diversi impianti e senza corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse per far fronte agli oneri derivanti da tali obblighi.

In tal modo, la disposizione censurata determinerebbe una eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, violando il principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse finanziarie nonché il principio di equilibrio del bilancio.

1.2.- La lesione dei predetti parametri costituzionali determinerebbe anche una violazione dell'art. 97 Cost., in quanto inciderebbe sul buon andamento dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti trasferiti in concessione d'uso, funzioni che non risulterebbero adeguatamente finanziate.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, adducendo l'inammissibilità e la manifesta infondatezza delle censure.

2.1.- Le questioni di legittimità costituzionale - ad avviso della difesa regionale - sarebbero innanzitutto inammissibili per difetto di rilevanza, poiché il rimettente sarebbe stato adito per decidere se il Comune di Augusta avesse titolo a esercitare le funzioni trasferite con la normativa in esame e, soltanto in subordine, per stabilire se il costo del servizio trasferito potesse essere coperto dal bilancio comunale, salvo rimborso futuro da parte del gestore unico.



Secondo la Regione le censure sarebbero, poi, manifestamente infondate, in quanto il trasferimento in concessione d'uso degli impianti idrici, fognari e depurativi non determinerebbe alcuna alterazione dei bisogni dell'ente locale, visto che quest'ultimo riscuoterebbe il relativo canone. La disposizione censurata non potrebbe pertanto ritenersi idonea a provocare alcun grave squilibrio di bilancio.

3.- L'eccezione di inammissibilità della Regione siciliana è fondata, nei termini di seguito specificati.

Le doglianze del rimettente sono tutte incentrate sulla mancata previsione e attribuzione delle risorse occorrenti per la gestione e manutenzione degli impianti trasferiti all'ente locale.

Tuttavia, secondo quanto riferito dallo stesso rimettente, nel giudizio principale, il Comune di Augusta, con un primo motivo di ricorso, riproposto anche in appello, aveva chiesto al TAR di pronunciarsi sulla legittimità degli atti emanati nei suoi confronti sulla base della disposizione censurata anzitutto sotto il profilo della dedotta violazione degli artt. 147 e 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, oltre che dell'eccesso di potere e carenza dei presupposti, prospettando correlativamente il contrasto della normativa regionale con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che «tutti gli impianti e le reti idriche già gestiti dal Consorzio ASI dovranno essere trasferiti alla già costituita ATI di Siracusa».

Sosteneva, infatti, il Comune che il principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale, stabilito dai citati artt. 147 e 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, precludesse in radice la possibilità di una gestione diretta del servizio idrico da parte del singolo comune, in quanto una simile soluzione sarebbe, oltre che «antieconomica ed inefficiente», «gravemente lesiv[a] dei principi in tema di concorrenza nel conferimento della gestione del servizio», con conseguente violazione, da parte della normativa regionale, della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

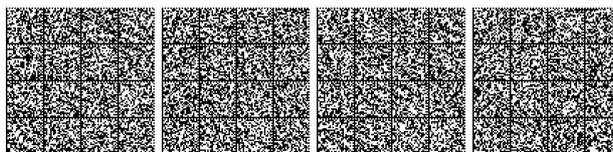
A sostegno delle proprie ragioni, l'ente locale richiamava la giurisprudenza di questa Corte secondo cui «“la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009)” (sentenza n. 93 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2020, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost., una norma regionale siciliana strutturalmente analoga a quella di cui oggi si discute).

Tale motivo di ricorso risulta, con tutta evidenza, pregiudiziale sul piano logico-giuridico rispetto al secondo, con il quale il Comune, prospettando la violazione dell'art. 119 Cost. e dell'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale reg. siciliana, lamentava che la disposizione censurata, in assenza di qualsiasi indicazione in ordine al costo di gestione degli impianti trasferiti, non consentisse di salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario del Comune.

Il giudice *a quo* ha però del tutto omesso l'esame del primo motivo del ricorso, limitandosi ad affrontare il secondo, attinente al profilo finanziario, nonostante la valutazione del primo, attinente alla titolarità dell'uso degli impianti strumentali al servizio idrico integrato, presentasse una priorità logica. Così operando, il rimettente non si è fatto carico dell'esigenza di verificare se, alla luce della normativa statale in materia e della giurisprudenza di questa Corte, la Regione siciliana possa prevedere, con le modalità stabilite dalla disposizione censurata, il trasferimento in concessione d'uso all'ente locale di impianti idrici, fognari e depurativi di proprietà dei consorzi ASI in liquidazione. Il carattere pregiudiziale dello scioglimento di tale nodo, rispetto alla proposizione delle odierne questioni, emerge, del resto, con immediatezza, ove si consideri che interrogarsi sulla legittimità costituzionale dell'affidamento di determinate funzioni a un comune, senza una contestuale assegnazione di risorse, ha un senso solo qualora si sia preventivamente accertato che quell'affidamento di funzioni è costituzionalmente consentito.

In definitiva, prima di affrontare la seconda questione, relativa alle risorse occorrenti per far fronte ai costi di gestione e manutenzione degli impianti in parola, il giudice rimettente avrebbe dovuto pronunciarsi sul primo motivo di ricorso proposto dall'ente locale, tenendo in considerazione quanto stabilito in materia di gestione delle risorse idriche del SII e delle sue reti dal d.lgs. n. 152 del 2006.

4.- Alla stregua delle argomentazioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c-bis), secondo periodo, della legge della Regione siciliana 12 gennaio 2012, n. 8 (Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), sollevate, in riferimento agli artt. 97 e 119, commi primo, quarto, quinto e sesto, della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione prima, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250047

n. 48

Sentenza 12 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Salute (tutela della) - Norme della Regione Puglia - Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano (HPV) - Percorsi d'istruzione per la fascia di età 11-25 anni - Iscrizione previa presentazione, salvo formale rifiuto, di un documento attestante la somministrazione del vaccino, l'avvio del programma, il suo rifiuto ovvero l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui suoi benefici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di eguaglianza, del diritto allo studio, della competenza legislativa statale in materia di norme generali sull'istruzione nonché dei vincoli euronitari nella materia del trattamento dei dati personali relativi alla salute - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 34, 117, commi primo e secondo, lettere *m*) e *n*); regolamento (UE) 2016/679, art. 9.

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 di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 luglio 2024, depositato in cancelleria il 1° agosto 2024, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

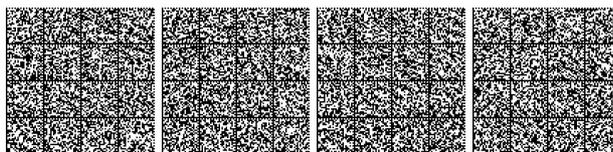
uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Libera Valla per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato il 1° agosto 2024, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2024, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)». Tale disposizione aggiunge l'art. 4-*bis* nella legge della Regione Puglia 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate). L'art. 4-*bis*, intitolato «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano», stabilisce quanto segue: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Il ricorrente propone cinque questioni di legittimità costituzionale, che articola in tre motivi di impugnazione. Nel primo denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *n*), della Costituzione, che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali e di norme generali sull'istruzione, in relazione all'art. 3-*bis* del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2017, n. 119, quale norma interposta. Nel secondo, lamenta la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e la lesione del diritto allo studio di cui all'art. 34 Cost. Infine, nel terzo motivo censura il contrasto della norma impugnata con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo



e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), quale norma interposta.

1.1.- Nel primo motivo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la normativa in materia di obblighi vaccinali «coinvolge una pluralità di materie riconducibili alle competenze legislative dello Stato, fra le quali rilevano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...] e le norme generali sull'istruzione» (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 5 del 2018).

L'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. sarebbe violato sotto un duplice profilo: da un lato, la norma impugnata invaderebbe la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in quanto regolerebbe «il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni»; dall'altro, «le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale di cui all'art. 3 bis del D.L. n. 73 del 2017, [...], quale norma interposta, introducendo, altresì, ulteriori adempimenti a carico dei cittadini». Il ricorrente ricorda che, nella sentenza n. 5 del 2018, questa Corte ha osservato che «le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici (artt. 3, 3-bis, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come “norme generali sull'istruzione” (art. 117, secondo comma, lettera *n*, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico». Nel ricorso è anche richiamata la sentenza n. 186 del 2019 di questa Corte, che ha dichiarato in parte costituzionalmente illegittima una legge della Regione Molise, concernente il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia.

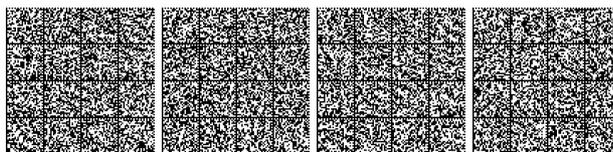
Quanto all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., esso sarebbe violato perché la norma impugnata rilevarebbe nella determinazione dei LEP. Il ricorrente ricorda che i vaccini sono inclusi nei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), e richiama il vigente Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) 2023-2025, di cui al documento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano 2 agosto 2023, n. 193, recante «Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sul documento recante “Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) 2023-2025” e sul documento recante “Calendario nazionale vaccinale”». Il PNPV (Allegato A della citata intesa) ha, fra gli altri, l'obiettivo di «[r]afforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate» (per HPV si intende il papilloma virus). La norma impugnata, prevedendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni sia subordinata alla presentazione di documentazione concernente il vaccino anti-HPV, violerebbe «la competenza statale esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni altresì interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi».

1.2.- Nel secondo motivo il ricorrente osserva che la norma impugnata determinerebbe «una disparità di trattamento rispetto agli alunni e agli studenti frequentanti scuole e università di altri territori», e potrebbe «costituire un elemento di criticità in caso di trasferimenti di alunni e studenti provenienti da altre regioni, rendendo disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.».

Inoltre, la norma impugnata interferirebbe sul diritto allo studio (art. 34 Cost.), in quanto «l'introduzione di una precisa condizione, inerente la presentazione di documentazione sulla situazione relativa agli adempimenti vaccinali degli alunni e studenti per l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, ancorché con la salvezza di un formale rifiuto», si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti, viepiù involgendo anche taluni anni dell'istruzione obbligatoria».

1.3.- Con il terzo motivo si denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, in materia di dati personali. Secondo il ricorrente, tale disposizione pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli «relativi alla salute» (paragrafo 1). Il paragrafo 2 dell'art. 9 stabilirebbe le eccezioni al divieto «secondo un elenco da considerarsi tassativo».

In attuazione della disciplina europea, la normativa nazionale circoscriverebbe «la richiesta, da parte del personale scolastico, di avvenuta vaccinazione, esclusivamente ai casi di vaccinazioni obbligatorie e non facoltative come nel caso di specie» (art. 3-bis, comma 2, del citato d.l. n. 73 del 2017, come convertito).



Pertanto, l'acquisizione ed il trattamento di dati personali relativi alla salute, previsti dall'impugnato art. 4-*bis*, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2024, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, «il quale sancisce un generale divieto di trattamento dei dati sulla salute, a meno che non ricorrano specifiche esenzioni, che non ricorrono nel caso in esame, trattandosi di vaccinazioni non obbligatorie». A far venir meno il vizio non basterebbe quanto disposto dal comma 2 dell'art. 4-*bis* («I dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge»).

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio, con atto depositato il 5 settembre 2024.

Secondo la resistente, la norma impugnata si muoverebbe nell'ambito della materia concorrente «tutela della salute». Essa stabilirebbe «misure che sono finalizzate a conseguire l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano»; si tratterebbe «di una strategia per rendere la rete informativa a maglie strettissime, così da ridurre i non vaccinati alla sola percentuale di ragazzi e famiglie che scelgono il rifiuto in piena consapevolezza». Il citato art. 4-*bis* della legge reg. Puglia n. 1 del 2024 avrebbe scelto - come strumento per raggiungere tale obiettivo - «l'iscrizione ai percorsi scolastici per le sue caratteristiche di capillarità e possibilità di coprire più efficacemente il maggior numero della popolazione giovanile interessata». Il rispetto dei confini della potestà legislativa concorrente sarebbe dimostrato dal fatto che la norma impugnata, tramite l'inciso «salvo formale rifiuto», consentirebbe di non presentare alcuna documentazione (relativa al vaccino anti-HPV) al momento dell'iscrizione scolastica, «ciò grazie a un semplice rifiuto (anche solo un "NO") e senza che ciò determini alcuna conseguenza ai fini della iscrizione». Inoltre, non sarebbe necessario rivelare di aver assunto o meno il vaccino, essendo sufficiente un documento recante un «riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione».

Con riferimento specifico alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., la Regione Puglia osserva che la norma impugnata «non "regola il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione 11-25 anni"», ma si limiterebbe a fare in modo che i soggetti interessati siano «resi consapevoli dell'esistenza del vaccino e della sua somministrazione gratuita», dovendo prendere posizione sulla produzione della documentazione vaccinale, al momento dell'iscrizione scolastica. L'art. 4-*bis* non inciderebbe in alcun modo sul diritto allo studio e non sarebbe configurabile quale norma generale sull'istruzione. Esso rientrerebbe nella materia «tutela della salute», riguardando il «dovere di informazione sui rischi connessi a determinate patologie»; il sistema dell'istruzione, in tale contesto, sarebbe «solo uno strumento applicativo e non l'oggetto diretto dell'intervento legislativo regionale».

Inoltre, non sussisterebbe alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 3-*bis* del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, in quanto tale disposizione disciplinerebbe le vaccinazioni obbligatorie, mentre il vaccino anti-HPV è raccomandato, non obbligatorio.

Con riferimento specifico alla asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., la resistente eccepisce, innanzi tutto, l'inammissibilità del motivo «per difetto argomentativo», in quanto il ricorrente sosterrrebbe in modo apodittico che la norma impugnata violerebbe la competenza statale sui LEP «interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi». In mancanza di ulteriori precisazioni, non sarebbe «ben chiaro in cosa consiste questa "interferenza"», dal momento che la disposizione in esame, senza prevedere alcun obbligo, si inserirebbe «in maniera armonica nell'ambito della programmazione vaccinale», rafforzando l'informazione sul vaccino. Oltre a essere inammissibile, il motivo *de quo* sarebbe «manifestamente infondato».

Quanto al secondo motivo di ricorso (assunta violazione degli artt. 3 e 34 Cost.), secondo la Regione Puglia, la mancata introduzione di un qualsiasi obbligo vaccinale e, in generale, di conseguenze in caso di rifiuto di presentare la documentazione vaccinale escluderebbe che la norma impugnata «possa determinare ripercussioni sul principio di uguaglianza o di diritto allo studio».

Infine, quanto al terzo motivo (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE), la Regione ne argomenta la non fondatezza richiamando la sentenza n. 271 del 2005 di questa Corte e rileva che «il legislatore regionale, legiferando nell'ambito della propria potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e prevedendo il trattamento di dati personali al fine del perseguimento di un interesse pubblico rientrante nei casi in cui questo è possibile ai sensi dell'art. 9 Regolamento UE 2016/679, non è intervenuto in alcuna maniera sul sistema di organizzazione e disciplina di tali dati, preoccupandosi, al contrario, di stabilire» che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge» (art. 4-*bis*, comma 2).

3.- Il 23 settembre 2024 l'associazione Coordinamento del movimento italiano per la libertà di vaccinazione (COMILVA ODI) ha depositato opinione scritta ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 16 gennaio 2025.



Il 17 febbraio 2025 la Regione Puglia ha depositato una memoria integrativa, ribadendo i propri argomenti, anche alla luce dell'opinione dell'*amicus curiae*.

Il 19 febbraio 2025 anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa, ribadendo i propri argomenti e osservando che, nonostante la possibilità del rifiuto di produrre il documento, la norma impugnata contemplerebbe un ulteriore adempimento ai fini dell'iscrizione scolastica.

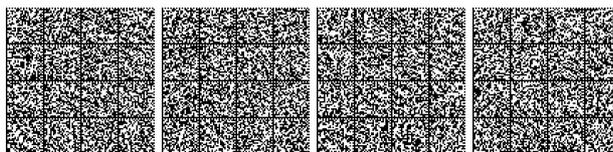
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, impugna l'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024. Tale disposizione aggiunge l'art. 4-*bis* nella legge reg. Puglia n. 1 del 2024. L'art. 4-*bis*, intitolato «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano», stabilisce quanto segue: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata violi: *a)* l'art. 117, secondo comma, lettera *n)*, Cost., in quanto invaderebbe la sfera di competenza legislativa esclusiva statale, regolando «il rapporto fra l'assolvimento degli obblighi vaccinali e gli adempimenti necessari per l'iscrizione ai percorsi di istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni»; inoltre, «le previsioni del legislatore regionale seguono percorsi divergenti rispetto a quelli fissati dalla inderogabile disciplina statale di cui all'art. 3 bis del D.L. n. 73 del 2017, [...], quale norma interposta, introducendo, altresì, ulteriori adempimenti a carico dei cittadini»; *b)* l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in quanto, prevedendo che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni sia subordinata alla presentazione di documentazione concernente il vaccino anti-HPV, violerebbe «la competenza statale esclusiva nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni altresì interferendo negli atti nazionali di programmazione sanitaria nei quali i vaccini sono inclusi»; *c)* l'art. 3 Cost., poiché renderebbe disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza; *d)* l'art. 34 Cost., in quanto «l'introduzione di una precisa condizione, inerente la presentazione di documentazione sulla situazione relativa agli adempimenti vaccinali degli alunni e studenti per l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, ancorché con la salvezza di un formale rifiuto», si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti»; *e)* l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE, che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli relativi alla salute.

2.- Prima di esaminare le singole questioni, è opportuno ricostruire brevemente il contesto in cui si colloca la norma impugnata, con riferimento alla campagna vaccinale statale (punto 2.1.; su tale campagna si è già soffermata la sentenza n. 181 del 2023), e di seguito illustrarne il contenuto (punto 2.2.).

2.1.- L'infezione da HPV (dall'inglese Human papilloma virus) è molto frequente nella popolazione e si trasmette prevalentemente per via sessuale. La maggioranza delle infezioni è transitoria e asintomatica. Tuttavia, se l'infezione persiste, può manifestarsi con una varietà di lesioni della pelle e delle mucose, a seconda del tipo di HPV coinvolto. Alcuni tipi di HPV sono definiti ad alto rischio oncogeno poiché associati all'insorgenza di neoplasie. Il tumore più comunemente associato all'HPV è il carcinoma del collo dell'utero (o della cervice uterina). L'HPV può provocare, però, altri tumori nell'apparato genitale e in quello oro-faringeo, sia nella donna che nell'uomo (si veda la scheda dell'Istituto superiore di sanità, del 6 marzo 2020).



Dunque, anche se solo una minoranza delle infezioni sfocia in esiti cancerosi, l'HPV rappresenta un importante problema sanitario in Italia.

Tenuto conto di ciò, nel nostro Paese nel 2008 è partita la campagna di vaccinazione gratuita per le ragazze nel dodicesimo anno di età, preceduta dal parere del Consiglio superiore di sanità dell'11 gennaio 2007, che illustrava l'efficacia e la sicurezza del vaccino, nonché dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni nella seduta del 20 dicembre 2007.

Si sono poi susseguiti a livello statale vari piani nazionali di prevenzione vaccinale (PNPV), che hanno contemplato la profilassi anti-HPV. Allo stesso tempo, il d.P.C.m. 12 gennaio 2017 ha inserito il vaccino anti-HPV fra i livelli essenziali di assistenza (si vedano gli artt. 2 e 4, comma 2, lettera o, e l'Allegato 1).

Attualmente, opera il PNPV 2023-2025 (Allegato A alla già citata intesa del 2 agosto 2023), che prevede la vaccinazione anti-HPV nel dodicesimo anno di età, per femmine e maschi, fino a 14 anni inclusi, e poi un «programma di recupero (*catch up*), per le donne almeno fino a 26 anni, anche utilizzando l'occasione opportuna della chiamata al primo screening per la prevenzione dei tumori del collo dell'utero, e per gli uomini almeno fino a 18 anni inclusi, con mantenimento della gratuità per tutte le dosi del ciclo vaccinale, qualora non siano stati precedentemente vaccinati o non abbiano completato il ciclo vaccinale». Il Piano 2023-2025 fissa un obiettivo di copertura vaccinale (ciclo completo) pari almeno al 95 per cento a 15 anni.

I programmi vaccinali sopra indicati non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati. Già la sentenza n. 5 del 2018 di questa Corte dava atto, in generale, di «una tendenza al calo delle coperture vaccinali». La copertura vaccinale anti-HPV è stata poi indebolita dall'impatto della pandemia da COVID-19. Dal PNPV 2023-2025 risulta che, nel 2021, «le coperture relative alla vaccinazione HPV sono in generale miglioramento rispetto all'anno precedente, seppur ben al di sotto dei target primari». Al 31 dicembre 2022 in Italia la copertura vaccinale (ciclo completo) era del 69 per cento per le quindicenni e del 56 per cento per i quindicenni (Documento del Ministero della salute sulle coperture vaccinali per HPV al 31 dicembre 2022). L'obiettivo del 95 per cento, dunque, è ancora molto lontano.

2.2.- La Regione Puglia ha avviato la campagna vaccinale anti-HPV nel settembre 2008. Con la legge reg. Puglia n. 1 del 2024, essa ha disciplinato uno specifico «Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate».

La disposizione impugnata inserisce l'art. 4-*bis* nella legge regionale appena citata. Tale articolo, come visto (*supra*, punto 1), stabilisce che l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, sia subordinata alla presentazione di un documento attestante, alternativamente: la somministrazione del vaccino anti-HPV, l'avvio del programma di somministrazione, il rifiuto della somministrazione o l'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici del vaccino. È però contemplata la possibilità di esprimere il «formale rifiuto» di produrre alcun documento.

La produzione dell'attestato non è, dunque, prevista come condizione dell'iscrizione scolastica. La norma impugnata ha il fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV o, almeno, di assicurare il “dissenso informato”, cioè di far sì che il rifiuto avvenga con piena consapevolezza. Tale obiettivo è perseguito, però, inducendo il genitore o il giovane maggiorenne a riflettere sulla mancata vaccinazione anti-HPV, non imponendogli la produzione di un attestato. Si tratta di una “spinta gentile” (*nudge*), cioè di un approccio che mira ad influenzare le decisioni pur salvaguardando la libertà di scelta.

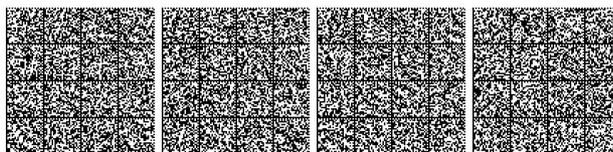
3.- Ciò premesso, si possono affrontare le singole questioni promosse dal ricorrente.

Cominciando dai profili di rito, la Regione Puglia eccepisce l'inammissibilità della seconda questione (asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), «per difetto argomentativo».

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente richiama le norme pertinenti del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, che determina i LEA, e il contenuto del PNPV 2023-2025, ma non spiega perché la disposizione impugnata inciderebbe sulla loro attuazione. L'interferenza viene affermata in modo apodittico, mentre un'argomentazione sarebbe stata necessaria, dato che l'impugnato art. 4-*bis*, lungi dall'ostacolare l'erogazione del vaccino anti-HPV (che rappresenta un *LEA*), mira ad agevolarla. Come detto, la norma oggetto di censura ha lo scopo di accrescere l'informazione sul vaccino in questione e la copertura vaccinale e, dunque, risulta coerente con gli indirizzi statali, sia legislativi (si vedano gli artt. 1, comma 6-*ter*, e 2 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito) che sub-legislativi (si veda il già citato PNPV 2023-2025).

Ciò considerato, il motivo in esame si presenta privo di una sufficiente motivazione e, dunque, inammissibile (*ex multis*, sentenze n. 133 e n. 95 del 2024, n. 155 e n. 125 del 2023).



4.- La prima questione (dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.) non è fondata.

Questa Corte ha in diverse occasioni definito la portata delle «norme generali sull'istruzione», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenze n. 192 e n. 168 del 2024 e n. 223 del 2023, nonché ordinanza n. 199 del 2024). Esse consistono in «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali» (sentenza n. 200 del 2009, ribadita dalle sentenze n. 92 del 2011 e n. 309 del 2010). La sentenza n. 200 del 2009 ha, inoltre, individuato l'ambito delle «norme generali sull'istruzione» alla luce degli artt. 33 e 34 Cost. e degli atti legislativi statali che le definiscono, cioè della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), e dei relativi decreti legislativi attuativi.

La norma impugnata è chiaramente estranea all'ambito di quelle che definiscono «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» e che mirano ad assicurare una «offerta formativa omogenea», così come agli oggetti regolati dagli artt. 33 e 34 Cost., dalla legge n. 53 del 2003 e dai decreti attuativi.

Quanto alle sentenze n. 186 del 2019 e n. 5 del 2018 di questa Corte (richiamate nel ricorso), esse hanno qualificato come «norme generali sull'istruzione» «le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici».

La norma impugnata è di tipo diverso. In primo luogo, essa non attiene ad un vaccino obbligatorio, ma solo raccomandato, e dà chiaramente atto di ciò, dal momento che indica - fra i possibili oggetti dell'attestato richiesto - anche il rifiuto del vaccino e il mero svolgimento del colloquio informativo. In secondo luogo, l'art. 4-bis non prevede un adempimento necessario per l'iscrizione, contemplando espressamente la possibilità di rifiutare la produzione documentale richiesta dalla norma stessa.

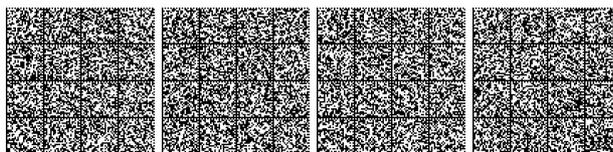
Non sussiste neppure un contrasto tra l'impugnato art. 4-bis e l'art. 3-bis del d.l. n. 73 del 2017, come convertito, evocato dal ricorrente quale norma interposta. Questa disposizione statale, infatti, riguarda i vaccini obbligatori e prevede una procedura che si svolge dopo l'avvenuta iscrizione scolastica e che può condurre, nel caso in cui l'inadempimento dell'obbligo vaccinale non venga sanato, all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e - nel solo caso degli asili nido e delle scuole materne - alla decadenza dall'iscrizione. Tale procedura resta ferma: la norma censurata aggiunge solo un adempimento di altro tipo, prima dell'iscrizione, in relazione ad un vaccino non obbligatorio. Le due norme, dunque, agiscono su piani diversi.

La previsione impugnata può essere qualificata come una disposizione di dettaglio rientrante in due materie concorrenti: nella «tutela della salute», dal punto di vista teleologico, e nell'«istruzione», dal punto di vista oggettivo. Questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa regionale gli aspetti organizzativi dell'istruzione (ad esempio, sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005), mentre ha qualificato come principi fondamentali «criteri, obiettivi, direttive o discipline [...] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenze n. 284 del 2016 e n. 200 del 2009). La norma in questione incide in misura assai limitata sulle modalità di iscrizione scolastica, al fine di indurre alla vaccinazione anti-HPV, in coerenza con il PNPV 2023-2025, che indica fra gli obiettivi quello di «[r]afforzare la prevenzione del cancro della cervice uterina e delle altre malattie HPV correlate» e quello di «[r]afforzare la comunicazione in campo vaccinale», prescrive di «sviluppare una estesa campagna comunicativa e informativa» anche in ambito scolastico e riporta, come esempio di contenuti della campagna comunicativa, il «[c]onsenso e dissenso informato in ambito vaccinale».

5.- La terza questione (asserita violazione dell'art. 3 Cost.) non è fondata.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata renderebbe «disomogenea, sul territorio nazionale, la disciplina riguardante l'iscrizione scolastica e universitaria, con possibili riflessi sul rispetto del principio di uguaglianza».

Come si è rilevato più volte, la censura con cui si contesta una legge regionale in quanto differenzia la popolazione di quel territorio da quella del resto d'Italia «contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale» (sentenza n. 119 del 2019); accertato che una regione «ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che «il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)» (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 241 del 2018).



6.- La quarta questione (dedotta violazione dell'art. 34 Cost.) non è fondata.

Nella prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnato art. 1 si porrebbe «come limite alla piena fruizione del diritto allo studio riconosciuto incondizionatamente a tutti». In realtà, il fatto che l'adempimento richiesto dall'art. 4-*bis* possa tradursi in un semplice rifiuto di produrre la documentazione vaccinale esclude che possa verificarsi una lesione del diritto allo studio. Questa Corte ha accertato la violazione o la possibile violazione di tale diritto in relazione a norme di ben altro impatto: si veda la sentenza n. 42 del 2021 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma legislativa della Provincia autonoma di Trento che favoriva i residenti in provincia nell'accesso ai corsi universitari) e la sentenza n. 42 del 2017 (riguardante una norma che consentiva l'attivazione di corsi universitari in lingua straniera).

7.- L'ultima questione (asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE) non è fondata.

Fin dalla sentenza n. 94 del 1995 (anticipata dalla sentenza n. 384 del 1994), questa Corte ha statuito che, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria». In relazione al giudizio in via incidentale, si è poi rilevato che, «[p]erché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2024, n. 1 e n. 31 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025).

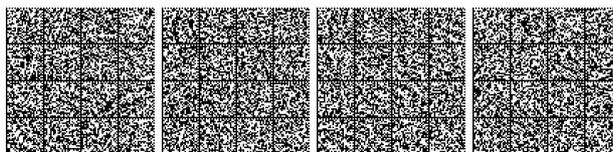
Secondo il ricorrente, la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 9 del GDPR (General Data Protection Regulation), che pone un divieto generale di trattamento dei dati personali, fra i quali rientrano quelli «relativi alla salute» (su tale norma si vedano, da ultimo, Corte di giustizia dell'Unione europea, ottava sezione, sentenza 19 dicembre 2024, causa C-65/23, MK; grande sezione, sentenza 4 ottobre 2024, causa C-21/23, ND; terza sezione, sentenza 21 dicembre 2023, causa C-667/21, ZQ).

In realtà, l'art. 9, paragrafo 2, del GDPR stabilisce che il divieto di trattare dati relativi alla salute «non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: [...] g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato».

Tale norma è stata attuata dall'art. 2-*sexies*, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali», nei seguenti termini: «I trattamenti delle categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi del paragrafo 2, lettera g), del medesimo articolo, sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione europea ovvero, nell'ordinamento interno, da disposizioni di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali che specificano i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato». Il comma 2 dello stesso art. 2-*sexies* precisa che «si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri nelle seguenti materie: [...] u) compiti del servizio sanitario nazionale e dei soggetti operanti in ambito sanitario, nonché compiti di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e sicurezza e salute della popolazione, protezione civile, salvaguardia della vita e incolumità fisica».

Dunque, nel GDPR una delle "basi giuridiche" che giustificano il trattamento dei dati sensibili è la norma legislativa interna, che persegua un fine di interesse pubblico nel rispetto del principio di proporzionalità, prevedendo «misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali [...] dell'interessato» (art. 9, paragrafo 2, lettera g). La norma impugnata risulta conforme a tale standard perché ha lo scopo di aumentare la copertura vaccinale e non richiede che l'interessato riveli il proprio status di vaccinato o non vaccinato, consentendo che si attesti il mero svolgimento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione, o anche che si rifiuti la produzione di alcun documento. Inoltre, occorre ricordare che, in base all'art. 1, comma 2, della legge impugnata, «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

Per tali ragioni, il contrasto con l'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE è da ritenere insussistente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 22, recante «Modifica alla legge regionale 16 febbraio 2024, n. 1 (Programma di eliminazione del carcinoma del collo dell'utero e delle altre patologie HPV-correlate) e misure per l'aumento della copertura della vaccinazione anti Papilloma virus umano (HPV) e misure per la prevenzione delle infezioni da Virus respiratorio sinciziale nel neonato (VRS - bronchiolite)», sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 22 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 34, 117, secondo comma, lettera n), e 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250048

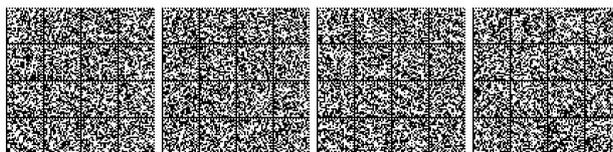
N. 49

Sentenza 26 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Immobili di proprietà dell'impresa costruttrice destinati unicamente alla vendita (c.d. "beni merce") - Esenzione - Decorrenza dal periodo d'imposta 2014, ove non locati e a destinazione invariata - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, uguaglianza tributaria e capacità contributiva, nonché della tutela della concorrenza in accordo con la disciplina nazionale e unionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 53.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 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, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quinta, nel procedimento vertente tra Astrea Tre srl e Comune di Monterosi, con ordinanza del 22 maggio 2024, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di Astrea Tre srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 26 marzo 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Guglielmo Fransoni per Astrea Tre srl e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

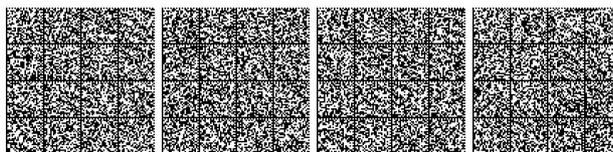
deliberato nella camera di consiglio del 26 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 maggio 2024, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2024, la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 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, nel testo applicabile *ratione temporis*, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, in relazione ai principi di ragionevolezza, uguaglianza tributaria e capacità contributiva, con ricadute sulla tutela della concorrenza, anche secondo la disciplina unionale, nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'imposta municipale unica (IMU) a favore dell'impresa che possieda immobili destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini.

Stabiliva il comma 1 del suddetto art. 13 che «[l]'istituzione dell'imposta municipale propria è anticipata [...] a decorrere dall'anno 2012, ed è applicata in tutti i comuni del territorio nazionale fino al 2014 in base agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23»; in base all'art. 9, comma 1, di quest'ultimo, sempre nel testo applicabile *ratione temporis*, «[s]oggetti passivi dell'imposta municipale propria sono il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi».

Inoltre, lo stesso art. 13, comma 9-bis, del d.l. n. 201 del 2011, introdotto dall'art. 56, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, disponeva che «[i] comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e comunque per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori».



Riferisce il rimettente che Astrea Tre srl ha proposto ricorso avverso un avviso di accertamento con il quale il Comune di Monterosi aveva richiesto il pagamento dell'IMU, per l'annualità 2012, relativamente a immobili di proprietà della suddetta società posseduti al solo scopo di essere ceduti a terzi.

Il giudice *a quo* afferma che il dato letterale delle sopracitate disposizioni includerebbe inequivocabilmente, nell'ambito applicativo dell'imposta, tutti i beni immobili posseduti dall'impresa, a prescindere dalla funzione svolta da questi ultimi, in tal modo parificando le ipotesi in cui l'impresa li possieda come strumenti dell'apparato produttivo (beni strumentali) a quelle in cui siano destinati a una futura cessione (beni merce).

Siffatta equiparazione, secondo il rimettente, sarebbe irragionevole, a causa del differente rapporto materiale con il bene, dal momento che, nel caso di beni strumentali, si verterebbe nell'ambito di una relazione utilitaristica (essendo il bene immobile destinato alla realizzazione dell'attività di impresa), mentre la mera titolarità di beni destinati alla vendita integrerebbe un'ipotesi di detenzione vincolata, che escluderebbe ogni forma di utilità immediata.

1.1.- La questione sarebbe rilevante in quanto il rimettente, ai fini della decisione del giudizio *a quo*, dovrebbe fare applicazione della disposizione censurata.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la disposizione in esame violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. e, in particolare, i principi di ragionevolezza, uguaglianza tributaria e capacità contributiva, con ricadute sulla tutela della concorrenza, anche secondo la disciplina unionale.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali evocati poiché presupporrebbe che il bene rientri materialmente nella disponibilità del possessore, di talché quest'ultimo eserciti le relative prerogative. Nella fattispecie in esame, invece, Astrea Tre srl, sebbene proprietaria degli immobili, non avrebbe esercitato sugli stessi alcun diritto.

Sottolinea il rimettente che, con sentenza n. 60 del 2024 di questa Corte, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in cui si afferma che gli immobili non rappresentano, per il periodo in cui sono abusivamente occupati, un valido indice rivelatore di ricchezza per il proprietario spogliato del possesso. La pronuncia esprimerebbe il principio per cui l'utilità ritraibile dal bene immobile oggetto di imposizione costituirebbe un valido parametro per il sindacato di arbitrarietà delle scelte legislative.

L'irragionevolezza della disposizione discenderebbe, infine, anche dall'impossibilità di applicare retroattivamente il comma 9-*bis* dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e come modificato dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), del decreto-legge del 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 ottobre 2013, n. 124, il quale ha previsto che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2014 sono esenti dall'imposta municipale propria i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati». Con quest'ultima modifica, infatti, il legislatore ha introdotto una esenzione dall'IMU per gli immobili cosiddetti "beni-merce" solo a partire dal 2014.

L'"ondivago" incedere del legislatore, manifestatosi nell'escludere i "beni-merce" per determinati periodi d'imposta, per poi reintrodurre l'imponibilità e, infine, scongiurarla definitivamente, risulterebbe arbitrario, perché tali beni non dovrebbero mai entrare nell'ambito impositivo dell'IMU.

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

2.1.- Le questioni sarebbero innanzitutto inammissibili per insufficiente motivazione sulla rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe omissso di chiarire se fosse pacifico e incontroverso che gli immobili oggetto di imposizione costituissero "beni-merce".

2.2.- Le questioni sarebbero, poi, manifestamente infondate, in quanto l'IMU avrebbe natura di imposta patrimoniale. Ne conseguirebbe che il possesso di un bene-merce costituirebbe un sicuro indice rivelatore di ricchezza.

Il fatto che il legislatore abbia successivamente esentato dall'IMU gli immobili "beni-merce" non implicherebbe il riconoscimento dell'inidoneità di tali beni a esprimere una capacità contributiva, ma sarebbe espressione di una scelta discrezionale del legislatore volta ad agevolare le imprese immobiliari in relazione alle esigenze finanziarie che, di volta in volta, lo Stato è costretto ad affrontare.



3.- Si è costituita in giudizio la Astrea Tre srl, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate.

Secondo la parte, in relazione a un continuo mutamento di regime impositivo, sarebbe condivisibile quanto sostenuto nell'ordinanza di rimessione, secondo cui il legislatore avrebbe operato in modo "ondivago". Dall'evoluzione normativa, difatti, emergerebbe che il legislatore ha ritenuto, talvolta, di considerare i fabbricati-merce alla stregua di qualsiasi altro immobile di pertinenza dell'impresa, talaltra, di consentirne una tassazione agevolata, altre volte ancora, di garantire loro un regime di piena "esenzione". Ebbene, il rispetto dei principi di ragionevolezza e di capacità contributiva imporrebbe che la disciplina sia adeguatamente razionalizzata mediante l'esenzione dall'imposta dei "beni-merce", dal momento che il presupposto del tributo in esame sarebbe da individuare nell'effettivo utilizzo degli elementi patrimoniali che più direttamente beneficiano dei servizi dell'ente locale.

3.1.- Con memoria depositata in data 5 marzo 2025, la Astrea Tre srl ribadiva e sviluppava le argomentazioni già esposte nella precedente difesa, sostenendo altresì la non fondatezza dell'eccezione di inammissibilità per insufficiente motivazione sulla rilevanza, sollevata dalla difesa statale. Difatti, nell'ordinanza di rimessione sarebbe chiaramente affermato che gli immobili realizzati dall'impresa erano detenuti al solo scopo di essere ceduti a terzi ed erano appartenenti alla categoria dei "beni-merce".

La parte, inoltre, afferma che l'emergenza finanziaria potrebbe assumere rilievo solo se e nella misura in cui si presenti razionalmente collegata a un ragionevole indice di capacità contributiva e i beni immobili rilevino per l'utilità che il possessore ne ritragga; circostanza che nell'ipotesi dei "beni-merce" non si verificherebbe, in quanto il rapporto con l'impresa si ridurrebbe, a differenza di quanto avverrebbe per i beni strumentali, a quello di semplice risultato del processo produttivo.

Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in relazione ai principi di ragionevolezza, uguaglianza tributaria e capacità contributiva, con ricadute sulla tutela della concorrenza anche secondo la disciplina unionale, nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'IMU per i beni immobili destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini.

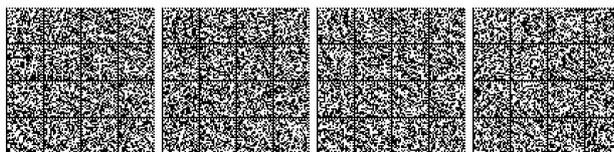
Riferisce il giudice *a quo* che la controversia su cui è chiamato a decidere è originata dal ricorso, presentato da Astrea Tre srl, avverso un avviso di accertamento, con il quale il Comune di Monterosi aveva richiesto il pagamento dell'IMU per l'annualità 2012, relativamente a immobili di proprietà della suddetta società posseduti al solo scopo di essere ceduti a terzi.

Il rimettente ritiene la questione non manifestamente infondata, innanzitutto perché vi sarebbe violazione dei principi di capacità contributiva e di uguaglianza tributaria, in quanto il possesso legittimante il sorgere della soggettività passiva ai fini dell'IMU presupporrebbe - circostanza che invece non avverrebbe nel caso dei "beni-merce" - che l'immobile rientri materialmente nella disponibilità del possessore, cosicché quest'ultimo possa esercitare le prerogative possessorie sul bene, mentre il proprietario dei "beni-merce" non eserciterebbe sugli stessi alcun diritto.

Inoltre, sarebbero equiparati, ai fini dell'IMU, gli immobili strumentali all'esercizio dell'impresa e gli immobili merce, in violazione del principio di uguaglianza sostanziale, con ricadute sulla disciplina a tutela della concorrenza di rilevanza anche unionale.

Si duole infine il giudice rimettente che i beni destinati alla vendita sarebbero sottoposti all'IMU per alcune annualità d'imposta, come il 2012, anno relativo alla controversia oggetto del giudizio *a quo*, e non per altre, come il 2014, anno a cui si riferisce la modifica del comma 9-bis dell'art. 13 censurato, con lesione del principio di ragionevolezza.

2.- Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per insufficiente motivazione sulla rilevanza, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui il rimettente avrebbe ommesso di chiarire se fosse pacifico e incontrovertito che gli immobili oggetto di imposizione costituissero "beni-merce", o se tale circostanza fosse contestata dal Comune impositore.



L'eccezione non è fondata perché, per un verso, il rimettente afferma chiaramente trattarsi di “beni-merce” e, per un altro verso, dall'ordinanza di rimessione non emerge alcuna contestazione in questo senso da parte del Comune impositore. Il giudice *a quo* fornisce, dunque, una ricostruzione dei fatti non implausibile, che supera il vaglio esterno svolto da questa Corte sulla sussistenza della rilevanza (*ex plurimis*, sentenze n. 211 e n. 70 del 2024, n. 193 del 2022, n. 258 e n. 61 del 2021).

3.- Prima di affrontare il merito della questione, è opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione dell'imposta sugli immobili destinati dalle imprese esclusivamente alla vendita.

Con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), istitutivo dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), nessuna disposizione al riguardo era prevista; con l'art. 3, comma 55, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che ha modificato l'art. 8 del d.lgs. n. 504 del 1992, è stata inserita, nell'ultimo periodo del comma 1, una disposizione che prevedeva il pagamento dell'ICI in misura ridotta. Quest'ultima disposizione è rimasta immutata fino al 2012, anno in cui gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 23 del 2011 hanno previsto la soppressione dell'ICI, sostituendola con l'IMU, senza alcuna previsione relativa agli immobili costituenti “beni-merce”. Successivamente, l'art. 56, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, ha introdotto nell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, una prima versione del comma 9-*bis*, applicabile all'anno d'imposta oggetto del giudizio *a quo*, ossia al 2012, che prevedeva una riduzione dell'IMU per i “beni-merce”. In seguito, con l'art. 1 del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, è stata abolita, per tutti gli immobili, la seconda rata dell'IMU per il 2013. In un secondo momento, il citato comma 9-*bis* è stato integralmente sostituito dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), del d.l. n. 102 del 2013, come convertito, secondo cui, «[a] decorrere dal primo gennaio 2014, sono esenti dall'imposta municipale propria i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano, in ogni caso, locati». Infine, l'art. 1, comma 751, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), tuttora in vigore, ha reintrodotta l'IMU sui “beni-merce” per gli anni 2020 e 2021, sia pure con un regime di favore, ma ha al contempo previsto che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2022, i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, finché permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, sono esenti dall'IMU».

4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., non sono fondate.

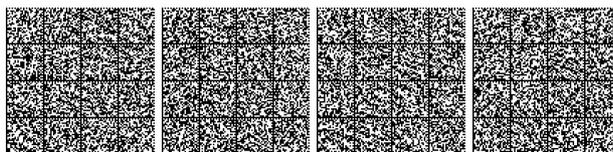
4.1.- La prima censura del giudice *a quo* si concentra sulla circostanza che gli immobili dell'impresa destinati alla vendita e non locati non costituirebbero un valido indice di capacità contributiva in quanto non produttivi di reddito e non utili al funzionamento dell'impresa; ciò nonostante, sono stati considerati suscettibili di imposizione IMU.

Occorre evidenziare che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che per «“capacità contributiva” ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità» (sentenze n. 34 del 2025 e n. 108 del 2023). Questa Corte ha inoltre affermato che «ogni prelievo tributario deve avere una causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 34 del 2025, n. 60 del 2024 e n. 10 del 2023).

Con riferimento in particolare all'IMU, è stato osservato che trattasi di un'imposta sul patrimonio immobiliare, avente «come presupposto il possesso, la proprietà o la titolarità di altro diritto reale in relazione a beni immobili», che «riveste la natura di imposta reale e non ricade nell'ambito delle imposte di tipo personale, quali quelle sul reddito» (sentenza n. 209 del 2022).

Spetta al legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità e nei limiti della non palese irragionevolezza, decidere in merito a eventuali esenzioni o agevolazioni relative a tale imposta.

Ha infatti affermato questa Corte che l'IMU ha sostituito, «per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati» e che «l'introduzione del regime tributario in questione rientra nel potere discrezionale del legislatore di “decidere non solo in ordine all'an, ma anche in ordine al quantum e ad ogni altra modalità e condizione” afferente alla determinazione di agevolazioni e benefici fiscali» (sentenza n. 72 del 2018).



In effetti, la deducibilità «va concretata e commisurata dal legislatore ordinario secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva, non meno pressanti di quelli della vita individuale» (sentenze n. 108 del 1983 e n. 134 del 1982).

Deve altresì osservarsi che questa Corte, nella sentenza n. 60 del 2024, ha chiaramente espresso il principio che un immobile non costituisce un valido indice di capacità contributiva solo se è inutilizzabile per fatti estranei rispetto alla sfera di controllo diligente del proprietario, mentre nel caso oggetto del giudizio *a quo* la scelta di non utilizzare l'immobile è dipesa esclusivamente da una libera scelta dell'imprenditore. Occorre inoltre ricordare che ciò che rileva è la possibilità di avvalersi delle facoltà proprie del diritto reale e non il loro effettivo esercizio.

4.2.- Per un secondo e differente profilo, il giudice *a quo* sostiene che pretendere il pagamento dell'IMU in relazione a beni dell'impresa destinati alla vendita e non utilizzati ad altri fini, contrasterebbe con il principio di uguaglianza, in quanto beni diversi (i beni strumentali e i "beni-merce") verrebbero trattati in maniera uguale dal punto di vista fiscale poiché entrambi assoggettati all'IMU.

Tale equiparazione non è invece irragionevole perché in entrambi i casi è l'imprenditore possessore dell'immobile a decidere autonomamente e liberamente la destinazione di quest'ultimo e a mantenerne il possesso entro la sua sfera di controllo, potendo sempre esercitare tutte le prerogative possessorie. Tra l'altro, sotto un profilo più squisitamente aziendalistico, anche per i "beni-merce" può predicarsi la loro funzionalità rispetto alle esigenze economiche dell'impresa nel momento in cui si realizzi la loro vendita.

4.3.- Per un terzo e ultimo profilo, il giudice *a quo* dubita della ragionevolezza della disposizione censurata in considerazione del fatto che il legislatore ha mutato negli anni la disciplina dell'IMU, prevedendo, in tutto o in parte, per alcune annualità di imposta, l'esenzione per i beni immobili destinati alla vendita.

La doglianza si sostanzia in una asserita disparità di trattamento che sarebbe derivata dal mutamento della disciplina legislativa nel corso degli anni.

Anche questa doglianza non è fondata.

Questa Corte ha affermato, infatti, che applicare alla stessa categoria di soggetti, per effetto di un sopravvenuto mutamento di disciplina, un trattamento differenziato non contrasta con l'art. 3 Cost., poiché il trascorrere del tempo costituisce, già di per sé, un elemento idoneo a giustificare un diverso trattamento (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2023, n. 240 del 2019 e n. 104 del 2018).

5.- In definitiva, alla luce di quanto sopra esposto, devono ritenersi non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 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, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

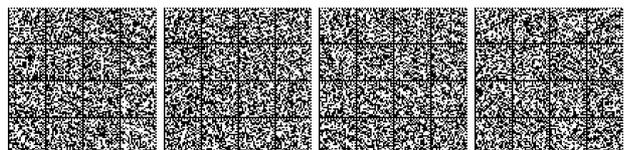
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 50

Ordinanza 11 marzo - 17 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Redditi della società in accomandita semplice - Tassazione “per trasparenza” - Imputazione ai soci accomandanti, indipendentemente dalla percezione e senza limitazioni di responsabilità alla quota conferita, contrariamente a quanto previsto per le altre società di persone o a responsabilità limitata - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del diritto di difesa e del principio di capacità contributiva - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 53, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione terza, nel procedimento vertente tra L. D.C. e Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Udine, con ordinanza del 2 novembre 2023, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell’anno 2024.

Visti l’atto di costituzione di L. D.C. nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell’udienza pubblica dell’11 marzo 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l’avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio dell’11 marzo 2025.

Ritenuto che, con ordinanza del 2 novembre 2023, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2024, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione terza (di seguito: CGT di Udine), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), nella parte in cui «attribuisce i redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti “indipendentemente dalla percezione”»;

che il rimettente si deve pronunciare sul ricorso proposto dalla socia accomandante di una società in accomandita semplice avverso l’avviso di accertamento emesso dall’Agenzia delle entrate per l’anno 2016 ai fini dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);



che, in particolare, la ricorrente aveva sostenuto di non avere percepito alcun reddito dalla società, avendo interrotto da molti anni ogni rapporto con il marito, socio accomandatario, e di essere rimasta «del tutto estranea alla sua attività economica», mentre l’Agenzia delle entrate, nel resistere al ricorso, aveva opposto che, secondo la disposizione censurata, il reddito delle società di persone viene imputato a ciascun socio, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili, «“indipendentemente dalla percezione”»;

che, secondo il rimettente, la rilevanza delle questioni deriverebbe dal fatto che «nel caso di specie non è in discussione che la ricorrente non ha percepito il reddito accertato in capo alla società e l’Agenzia delle Entrate ha eccepito l’ininfluenza di tale fatto»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che la scelta del legislatore di imputare anche al socio accomandante il reddito prodotto dalla società «“indipendentemente dalla percezione”» non trovi giustificazione alla luce dei principi di uguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.), nonché del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.);

che, in particolare, quanto alla violazione dell’art. 3, primo comma, Cost., pur dopo la sentenza di questa Corte n. 201 del 2020, rimarrebbero da esaminare profili derivanti da una specifica e differenziata valutazione del particolare regime giuridico che governa la posizione del socio accomandante nell’ambito della società in accomandita semplice;

che, di conseguenza, sarebbe ravvisabile, secondo il giudice *a quo*, la violazione del principio di uguaglianza sia in una prospettiva interna, id est nel confronto tra la situazione giuridica sostanziale del socio accomandante con quella degli altri soci delle società di persone; sia esterna, cioè nel confronto della medesima con quella del socio di una società a responsabilità limitata;

che, con riferimento al primo profilo, il rimettente evidenzia, da un lato, che diversi sono i poteri di controllo dei soci della società semplice e in nome collettivo rispetto a quelli delle società in accomandita semplice, perché i primi, ai sensi dell’art. 2261 del codice civile, hanno diritto di avere notizia in qualsiasi momento dello svolgimento degli affari sociali, mentre i secondi, in forza dell’art. 2320 cod. civ., «hanno diritto di avere comunicazione annuale del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite, e di controllarne l’esattezza, consultando i libri e gli altri documenti della società»; dall’altro, che solo al socio accomandante è vietato ingerirsi nell’amministrazione della società;

che, con riferimento al secondo profilo, il giudice *a quo* evidenzia che al socio, anche qualora sia amministratore di una società a responsabilità limitata, e persino quando questa sia a ristretta base sociale, non viene imposto per trasparenza il reddito della società (a meno che non abbia esercitato l’opzione di cui all’art. 116 TUIR); tuttavia, i suoi poteri di controllo sarebbero più invasivi di quelli attribuiti ai soci accomandanti della società in accomandita semplice;

che, inoltre, la giurisprudenza di legittimità «avalla una presunzione semplice (*praesumptio hominis*) di distribuzione ai soci, in proporzione alle quote di ciascuno, del reddito prodotto dalla società di capitali a ristretta base sociale, con onere della prova contraria a carico del socio»;

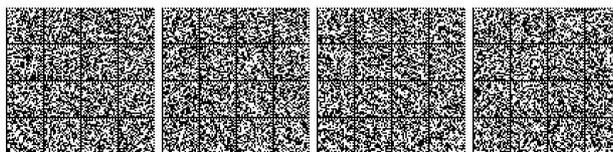
che sotto tale profilo, attesa la analoga posizione del socio accomandante di una società in accomandita semplice con quella del socio di una società a responsabilità limitata a ristretta base sociale, «il limite della “non arbitrarietà” delle scelte del legislatore fiscale ben potrebbe essere rispettato estendendo [...] anche al socio accomandante della società in accomandita semplice» la possibilità di fornire la prova contraria di non avere percepito alcun utile (si cita, da ultimo, Corte di cassazione, sezione tributaria civile, ordinanza 4 aprile 2022, n. 10679);

che, quanto alla violazione del principio di capacità contributiva di cui all’art. 53, primo comma, Cost., il regime di imputazione per trasparenza del reddito al socio accomandante non potrebbe trovare giustificazione in esigenze di cautela fiscale, come invece affermato dalla sentenza n. 201 del 2020 di questa Corte;

che, infatti, secondo il rimettente, «la minore formalizzazione contabile e procedimentale delle società di persone potrebbe essere una difficoltà nell’accertamento del reddito d’impresa della società, non anche nell’accertamento della distribuzione ai soci degli utili, una volta accertato il reddito prodotto dalla società»;

che, infine, quanto alla violazione del diritto di difesa di cui all’art. 24, secondo comma, Cost., la stessa sarebbe riscontrabile «non tanto sul piano formale», ma su quello sostanziale, «non essendo previsto il coinvolgimento del socio accomandante nel contraddittorio procedimentale che precede l’emissione dell’avviso di accertamento e non potendo egli, per contestare l’accertamento, accedere direttamente alle carte sociali, dovendosi affidare alla collaborazione - non necessariamente attiva - dei soci accomandatari»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate;



che, secondo la difesa statale, la sentenza n. 201 del 2020 di questa Corte avrebbe già fatto riferimento anche ai soci accomandanti, giustificando l'attribuzione per trasparenza a tutti i soci delle società di persone del reddito prodotto dalla società, in considerazione del potere di controllo loro conferito che, secondo la richiamata pronuncia, «da un lato, li pone giuridicamente in grado di avere piena conoscenza dell'indicato incremento patrimoniale e, dall'altro, rende irrilevante, a questi fini, la distinzione tra soci amministratori e non amministratori»;

che inoltre, sebbene l'art. 116 TUIR consenta ai soci delle società a ristretta base proprietaria di esercitare l'opzione per la trasparenza fiscale, tuttavia per le società di persone tale regime è disposto per legge, essendo previsto a salvaguardia degli interessi erariali, mentre per le società di capitali costituisce il frutto di una scelta del socio finalizzata a evitare la doppia imposizione di utili in conformità al sistema di tassazione dei dividendi;

che, con riferimento alla questione relativa alla violazione della capacità contributiva di cui all'art. 53, primo comma, Cost., la difesa statale richiama il passaggio della citata sentenza n. 201 del 2020 con il quale si è precisato che la scelta legislativa di attribuire per trasparenza ai soci di una società di persone il reddito prodotto dalla società «trova giustificazione in relazione a diversi profili riconducibili all'interesse fiscale dello Stato alla percezione dei tributi, anch'esso tutelato, assieme all'interesse del contribuente a un'imposizione correlata alla propria capacità contributiva»;

che infine, per quanto riguarda la questione relativa alla violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, Cost., l'Avvocatura evidenzia che l'asserita mancata conoscenza dell'attività sociale, per un verso, andrebbe imputata allo stesso socio accomandante, attesi i poteri di controllo allo stesso riconosciuti dal legislatore e, per altro verso, costituirebbe una vicenda meramente interna alla società e relativa ai rapporti tra i soci, che non incide sul momento genetico della produzione del reddito (è citata l'ordinanza di questa Corte n. 53 del 2001);

che nel giudizio ha depositato l'atto di costituzione la parte privata che ha espresso argomentazioni adesive alla richiesta del rimettente di dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Considerato che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, la CGT di Udine ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 24, secondo comma, Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, nella parte in cui «attribuisce i redditi della società in accomandita semplice ai soci accomandanti "indipendentemente dalla percezione"»;

che la questione relativa alla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. per contrasto con il principio di uguaglianza è manifestamente infondata, poiché, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la sentenza di questa Corte n. 201 del 2020, nello scrutinare il meccanismo di imputazione del reddito in base al principio di trasparenza, ha già tenuto presente la posizione del socio accomandante di una società in accomandita semplice;

che, infatti, nella citata sentenza si è precisato che «[l']imputazione reddituale "per trasparenza" delle società di persone, anche avuto riguardo al caso di soci non amministratori (e, in particolare, anche nel caso dell'accomandante), si riconnette quindi alla disciplina civilistica che attribuisce ad essi puntuali poteri di controllo» e che «il socio (anche accomandante) ha il potere e l'onere di controllare l'attività sociale (artt. 2261 e 2320 cod. civ.)»;

che, pertanto, non sussiste la paventata discriminazione interna, dal momento che i soci delle società di persone hanno «un onere e un potere di controllo (artt. 2261 e 2320 del codice civile) che, da un lato, li pone giuridicamente in grado di avere piena conoscenza dell'indicato incremento patrimoniale e, dall'altro, rende irrilevante, a questi fini, la distinzione tra soci amministratori e non amministratori»;

che nemmeno sussiste la evocata discriminazione esterna, posta la diversità di struttura tra le società di persone (e, in particolare, le società in accomandita semplice in cui è previsto il socio accomandante) e le società di capitali;

che, inoltre, è inconferente il riferimento alla disciplina di cui all'art. 116 TUIR, che consente di applicare, a determinate condizioni, l'imputazione per trasparenza anche alle società di capitali e, in particolare, alle società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria;

che, infatti, mentre per le società di persone l'applicazione del regime di trasparenza fiscale è a monte stabilito dal legislatore e non costituisce una «"presunzione" di distribuzione degli utili», bensì una «tipizzazione legale» (sentenza n. 201 del 2020), quella di cui all'art. 116 TUIR è il frutto di una opzione di cui può avvalersi, a propria discrezione, la società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria;

che, pertanto, non correttamente il giudice *a quo* mette in comparazione la tipizzazione legale dell'attribuzione del reddito per trasparenza ai soci delle società di persone e l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia di presunzione di distribuzione degli utili nelle società a ristretta base partecipativa;

che la questione relativa alla violazione dell'art. 53, primo comma, Cost., per contrasto con il principio di capacità contributiva, è manifestamente infondata;



che, infatti, la sentenza n. 201 del 2020 ha già posto in luce che «nell'attuale sistema di imposizione sui redditi deve ritenersi che non arbitrariamente il legislatore tributario ha individuato come indice di capacità contributiva la relazione tra il presupposto e il soggetto passivo attraverso la diretta imputazione al socio ("per trasparenza") del reddito prodotto in forma associata, indipendentemente dalla percezione», perché «anche a prescindere dall'approvazione del rendiconto e dalla previsione statutaria di eventuali riserve di utili (o dalla decisione unanime dei soci in tal senso), il socio già si trova in una relazione con il reddito societario prodotto che appare idonea a integrare la peculiare nozione di "possesso" indicato quale presupposto dell'IRPEF dall'art. 1 del TUIR e che costituisce l'indice di capacità contributiva assunto dal legislatore»;

che, inoltre, la medesima sentenza n. 201 del 2020 ha evidenziato che è proprio «il [...] minore livello di formalizzazione [delle società di persone] e quindi l'assenza dei più rigorosi obblighi di natura contabile e procedimentale previsti per le società di capitali, anche quanto all'individuazione degli utili non distribuiti» che ha determinato la scelta del legislatore di applicare il principio di trasparenza per le società di persone, sussistendo «esigenze di cautela fiscale in presenza di una possibilità di elusione d'imposta nel contesto delle società considerate dall'art. 5 del TUIR»;

che, da ultimo, anche la questione relativa alla violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost. per l'asserito contrasto con il diritto di difesa, a causa del mancato coinvolgimento del socio accomandante nel contraddittorio endoprocedimentale, è manifestamente infondata;

che, infatti, l'attività accertativa e quanto ne consegue in termini di contraddittorio, si svolgono nei confronti della società, permanendo lo schermo societario;

che, peraltro, ai fini sostanziali, il meccanismo d'imputazione per trasparenza e la tassazione del socio indipendentemente dalla percezione del reddito «hanno portato la giurisprudenza di legittimità ad affermare il litisconsorzio necessario tra società e soci al fine di consentire, con pienezza di contraddittorio, la verifica in concreto del presupposto impositivo, stante l'unitarietà dell'accertamento che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e dei soci delle stesse, cosicché il ricorso tributario proposto, anche avverso un solo avviso di rettifica, da uno dei soci o dalla società riguarda inscindibilmente sia la società che tutti i soci, salvo il caso in cui questi prospettino questioni personali» (sentenza n. 201 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 53, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

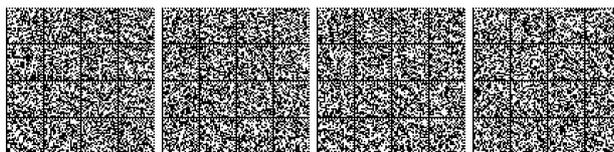
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 51

Sentenza 12 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione Lazio - Misure premiali per il rinnovo del patrimonio edilizio - Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici - Previsione che, nelle more dell'approvazione di specifica deliberazione del consiglio comunale conforme ai requisiti previsti dalla legislazione nazionale, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della legge regionale censurata, sia possibile effettuare, ad esclusione di determinate aree, gli interventi edilizi indicati senza il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici - Lesione dell'autonomia riconosciuta ai comuni in materia edilizia - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *p*), e sesto, e 118.

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. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, nel procedimento vertente tra Plus srl e Roma Capitale, con ordinanza del 12 giugno 2024, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Roma Capitale e Plus srl;
udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi gli avvocati Umberto Garofoli per Roma Capitale e Sergio Gostoli per Plus srl;
deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 giugno 2024, iscritta al n. 146 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), in riferimento agli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), e sesto comma, e 118 della Costituzione.



2.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito del giudizio promosso dalla Plus srl che, con il ricorso introduttivo, ha chiesto l'accertamento dell'illegittimità del silenzio sulla domanda di rilascio di un permesso di costruire presentata ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017 e, con motivi aggiunti, ha chiesto l'annullamento del successivo provvedimento con cui Roma Capitale ha rigettato la medesima domanda.

2.1.- Il giudice *a quo* riferisce che il progetto edilizio oggetto di tale istanza prevede la demolizione di un fabbricato, avente destinazione artigianale-produttiva, al fine di ricostruirlo per realizzare due ville bi-familiari con destinazione residenziale, in un'area destinata dal piano regolatore generale a «verde e servizi pubblici locali».

2.2.- Il TAR Lazio rileva innanzitutto che l'art. 4 della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, al comma 1, consente ai comuni, con apposita delibera consiliare - da approvare ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Lazio 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure) - di prevedere nei propri strumenti urbanistici generali l'ammissibilità di interventi diretti di ristrutturazione, anche con demolizione e ricostruzione, di singoli edifici con superficie lorda inferiore a 10.000 metri quadri, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», con esclusione di quella rurale.

Il rimettente censura la disposizione del successivo art. 4, comma 4, della stessa legge reg. Lazio n. 7 del 2017. Essa stabilisce che, fino all'adozione della delibera consiliare di cui al comma 1, e comunque non oltre un anno dall'entrata in vigore della stessa legge reg. Lazio n. 7 del 2017 (ossia fino al 19 luglio 2018), «previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al D.P.R. 380/2001, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli edifici esistenti legittimi o legittimati purché non ricadenti: a) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; b) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968».

2.3.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata individuerrebbe «un periodo transitorio di massimo dodici mesi nei quali le misure previste dalla stessa legislazione regionale sono applicabili - salvi i limiti d'area meglio individuati - anche in assenza della previa deliberazione consiliare». Sia pure in via transitoria, gli interventi di trasformazione edilizia indicati al comma 1 (ristrutturazione, compresa la demolizione e ricostruzione, con mutamento della destinazione d'uso) risulterebbero comunque ammissibili.

La disposizione censurata dovrebbe infatti essere interpretata nel senso di consentire interventi edilizi derogatori rispetto alle previsioni del piano, senza l'intermediazione del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, e quindi in assenza di una deliberazione consiliare di programmazione in variante.

Tale interpretazione sarebbe confermata - oltre che dalla giurisprudenza dello stesso TAR Lazio (è richiamata la sentenza della sezione seconda bis, 11 ottobre 2021, n. 10469) - da una serie di atti della Regione Lazio, nei quali si afferma espressamente che per «idoneo titolo abilitativo» si deve intendere il permesso di costruire ordinario, di cui all'art. 10 t.u. edilizia, o la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di cui agli artt. 22 e 23 dello stesso testo unico.

2.4.- Il giudice *a quo* ritiene che la *ratio* della disposizione in esame sia quella di consentire, nel periodo transitorio, l'immediata realizzabilità degli interventi previsti dalla legge reg. Lazio n. 7 del 2017, in attesa dell'adeguamento delle previsioni di piano alle misure previste dalla stessa legge regionale.

Deporrebbe nel senso della menzionata interpretazione anche il fatto che il riferimento al permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici sia stato inserito nell'art. 1-*quater* della legge reg. Lazio n. 36 del 1987 dalla legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), entrata in vigore successivamente alla conclusione del periodo transitorio di cui all'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, oltre che alla presentazione dell'istanza della parte ricorrente.

2.5.- Sulla base di questa interpretazione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017.

Tale disposizione determinerebbe la compressione della funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica e sarebbe pertanto lesiva dell'autonomia riconosciuta ai comuni dagli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost.

Sia pure in via transitoria, la possibilità che gli interventi di cui al censurato art. 4 siano realizzati in deroga allo strumento urbanistico e senza intermediazione dell'organo consiliare implicherebbe «un evidente stravolgimento della funzione stessa della pianificazione, senza alcuna garanzia che l'intervento di modifica della destinazione d'uso tra categorie rilevanti urbanisticamente possa essere correlato alla specifica realtà circostante nella quale incide».



3.- Roma Capitale si è costituita nel presente giudizio, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, nel merito, fondate.

3.1.- In via preliminare, la difesa comunale deduce che - alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata - il permesso di costruire in deroga, di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, sia l'unico titolo abilitativo ammissibile per realizzare gli interventi di trasformazione edilizia previsti dalla disposizione censurata.

3.2.- Quanto al merito, Roma Capitale ritiene che le questioni siano fondate.

Pur riconoscendo che il legislatore regionale può incidere sulle funzioni assegnate agli enti locali, attraverso disposizioni integrative o limitative delle competenze comunali in nome di «concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 378 del 2000), tuttavia tali disposizioni non potrebbero comprimere o annullare le caratteristiche o gli ambiti applicativi del piano regolatore generale (PRG), dovendo, di converso, garantire e promuovere adeguate forme di partecipazione dei comuni ai procedimenti legislativi che possono condizionarne l'autonomia.

La difesa comunale sottolinea che la potestà pianificatoria comunale non potrebbe essere in ogni caso sacrificata in ragione della natura sovraordinata della legislazione nazionale e regionale.

4.- La società ricorrente nel giudizio principale si è costituita nel presente giudizio chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

4.1.- Dopo avere richiamato la giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra legislazione regionale e autonomia dei comuni (in particolare, le sentenze n. 202 del 2021, n. 245 del 2018 e n. 286 del 1987), la parte privata ritiene che la disposizione censurata debba ritenersi costituzionalmente legittima, tenuto conto del suo carattere eccezionale e temporaneo e delle limitazioni derivanti dai presupposti applicativi.

L'insussistenza di qualsiasi violazione delle competenze comunali emergerebbe anche dalla considerazione della finalità, in concreto perseguita dal legislatore regionale, di accelerare la realizzazione degli obiettivi di rigenerazione urbana, nelle more dell'adeguamento, da parte delle amministrazioni comunali, delle previsioni di piano alle misure introdotte dalla legge reg. Lazio n. 7 del 2017.

4.2.- Pertanto, ad avviso della parte privata, non vi sarebbe alcuno stravolgimento della funzione pianificatoria comunale. Del resto, già all'indomani dell'entrata in vigore della disposizione censurata, i comuni avrebbero potuto disciplinare nei propri strumenti urbanistici il mutamento di destinazione d'uso di singoli edifici, così come avrebbero potuto limitare l'ambito di applicazione di questa stessa disciplina. Roma Capitale non si sarebbe avvalsa di tale possibilità, ma ciò non determinerebbe alcuna compressione della potestà pianificatoria comunale.

4.3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della parte privata ha depositato una memoria in cui ha ribadito le ragioni a sostegno della non fondatezza delle questioni.

5.- La Regione Lazio non è intervenuta nel presente giudizio.

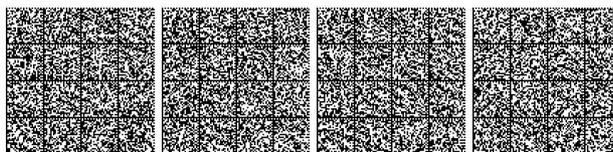
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il TAR Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, in riferimento agli artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata determinerebbe l'«evidente stravolgimento» della funzione pianificatoria comunale in materia urbanistica, l'alterazione del corretto riparto delle rispettive funzioni tra la Regione e i comuni e la lesione dell'autonomia riconosciuta a questi, poiché consentirebbe, in via transitoria, l'esecuzione diretta di interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento della destinazione d'uso in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico, senza l'intermediazione del permesso di costruire di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia e quindi in assenza di una valutazione da parte del Consiglio comunale.

2.- La disposizione censurata si inserisce nell'articolato quadro delle misure con cui la legge reg. Lazio n. 7 del 2017 ha inteso dare attuazione all'art. 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, volto a realizzare obiettivi di riqualificazione delle aree urbane degradate.

2.1.- A questo scopo, il legislatore statale ha abilitato le regioni ad approvare «specifiche leggi», con la finalità «di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edi-



fici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili».

La medesima disposizione dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, ha inoltre stabilito che - «per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione» - le leggi regionali «prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

Come riconosciuto da questa Corte, l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, affida alle Regioni il compito di approvare leggi per incentivare, tra l'altro, la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche mediante la previsione del riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale. Ciò purché gli interventi non siano riferiti a edifici abusivi, siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria: nozione, quest'ultima, da interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa (sentenza n. 24 del 2022).

Pertanto, la norma statale in questione - lungi dal prevedere una completa e generalizzata liberalizzazione di interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti con modifica delle destinazioni d'uso preesistenti - ha inteso consentire interventi sul tessuto edilizio esistente all'esclusivo fine di perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e riqualificazione di aree urbane degradate.

2.2.- Nell'ambito delle coordinate stabilite dalla legge statale, la legge reg. Lazio n. 7 del 2017 ha quindi dettato «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio», espressamente volte a «promuovere, incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, anche per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici [...] incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie [...], aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche [...] contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile [...]; promuovere lo sviluppo del verde urbano» (art. 1, comma 1, lettere a, b, c, f e g).

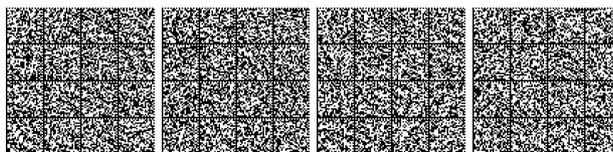
Per realizzare queste finalità, la stessa legge regionale ha introdotto una serie di misure premiali e di incentivi al rinnovo del patrimonio edilizio che consentono la deroga a determinati standard urbanistici, in funzione della loro idoneità a perseguire obiettivi di riqualificazione delle aree urbane degradate, garantendo al contempo la riduzione del consumo di suolo.

2.3.- Fra le molteplici misure di rigenerazione urbana introdotte dalla legge regionale in esame, nel presente giudizio vengono in rilievo quelle previste dall'art. 4, che detta «Disposizioni per il cambio di destinazione d'uso degli edifici».

Il comma 1 di tale disposizione consente ai comuni di «prevedere nei propri strumenti urbanistici generali, previa acquisizione di idoneo titolo abilitativo di cui al d.p.r. 380/2001, l'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate all'articolo 23 ter del d.p.r. 380/2001 con esclusione di quella rurale». Gli interventi di trasformazione edilizia consentiti dalla disposizione in esame sono quindi limitati a singoli edifici con superficie massima di 10.000 metri quadri, nonché al mutamento di destinazione d'uso tra alcune delle categorie funzionali di cui all'art. 23-ter t.u. edilizia.

La medesima disposizione individua altresì le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle modifiche e integrazioni degli strumenti urbanistici generali, stabilendo che i comuni possano esercitare tale facoltà «con apposita deliberazione di consiglio comunale da approvare mediante le procedure di cui all'articolo 1, comma 3, della l.r. 36/1987», il quale disciplina un procedimento semplificato e accelerato, che prevede - tra l'altro - che il provvedimento di approvazione della modifica e integrazione del piano, dopo essere stato trasmesso alla Regione Lazio, divenga efficace «decorsi quindici giorni senza che siano stati effettuati rilievi».

2.4.- Oggetto delle censure del rimettente è la disposizione del successivo comma 4 dello stesso art. 4, ove si stabilisce che «[n]elle more dell'approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli edifici esistenti legittimi o legittimati purché non ricadenti: a) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; b) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968».



La disposizione censurata subordina dunque l'ammissibilità degli interventi edilizi ivi previsti alla «previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.p.r. 380/2001», senza peraltro indicare specificamente, nella vasta gamma di titoli edilizi previsti dal t.u. edilizia, quale sia necessario ai fini della realizzazione degli interventi previsti dal comma 1.

A questo riguardo, il giudice *a quo* ritiene che, sia pure in via transitoria, l'«idoneo titolo abilitativo edilizio», richiesto dall'art. 4, comma 4, non sia il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia.

Si tratta di un'interpretazione già sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha affermato che per «idoneo titolo abilitativo», di cui alla disposizione censurata, deve intendersi il permesso di costruire ordinario di cui all'art. 10 t.u. edilizia, o la SCIA prevista dagli artt. 22 e 23 del medesimo testo unico (TAR Lazio, n. 10469 del 2021). Questa giurisprudenza, richiamata e condivisa dal giudice *a quo*, fa leva su una serie di atti della Regione Lazio che avvalorano tale ricostruzione (in particolare, la deliberazione della Giunta regionale 19 dicembre 2017, n. 867, recante «Approvazione circolare esplicativa: “Indirizzi e direttive per l'applicazione delle ‘Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio’ di cui alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7”»); il parere dell'ufficio speciale per la rigenerazione urbana della Regione Lazio del 14 novembre 2019, nonché il successivo parere della direzione regionale per le politiche abitative dell'11 agosto 2022, che richiama la circolare sopra indicata).

Sulla base di tale interpretazione, si può quindi ritenere che la disposizione censurata abbia consentito, in attesa delle delibere di cui al comma 1 e comunque sino al 19 luglio 2018, l'esecuzione degli interventi di trasformazione edilizia di cui si discute in assenza del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia e quindi in assenza della delibera del Consiglio comunale.

3.- Ciò premesso, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata da Roma Capitale.

Ad avviso della difesa comunale, un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata imporrebbe di ritenere che, anche nel periodo transitorio, il titolo abilitativo richiesto fosse il permesso di costruire in deroga.

Tuttavia, per quanto si è osservato al precedente punto 2, l'interpretazione da cui muove il giudice rimettente deve ritenersi corretta.

4.- Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 97 Cost.

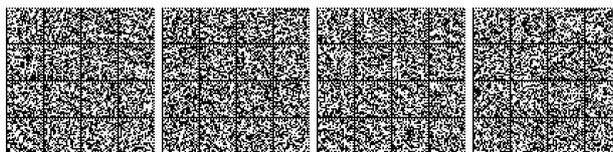
Nel caso in esame, ancorché sia denunciato il contrasto con plurimi parametri costituzionali (artt. 5, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p, e sesto comma, e 118 Cost.), la questione sollevata dal giudice *a quo* appare unitaria, poiché tutte le censure si articolano intorno al profilo della compressione da parte della legge regionale della funzione pianificatoria comunale e, in definitiva, del potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e all'utilizzazione del loro territorio.

Tuttavia, tra i plurimi parametri evocati, il riferimento all'art. 97 Cost. non appare correlato alla denunciata limitazione dell'autonomia comunale in materia di pianificazione urbanistica. In effetti, esso risulta estraneo al contenuto delle censure formulate dal rimettente, oltre che incoerente con le motivazioni svolte. La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. risulta pertanto inammissibile.

5.- Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 5, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost.

5.1.- Come è noto, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica), la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni. Questa attribuzione non è stata modificata dalla successiva evoluzione dell'ordinamento regionale. Infatti, nell'attuare il nuovo Titolo V della Costituzione e nell'esercizio della competenza esclusiva attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., il legislatore statale ha qualificato come funzioni fondamentali dei comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

Pertanto, come riconosciuto da questa Corte, con l'art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, «[i]l legislatore statale ha [...] sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale» (sentenza n. 179 del 2019).



Va inoltre rammentato che la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla. La competenza legislativa regionale in materia urbanistica, dunque, «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenze n. 70 e n. 17 del 2023, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019 e n. 83 del 1997).

5.2.- Questa Corte ha peraltro affermato che l'autonomia comunale «non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale» (sentenze n. 70 e n. 17 del 2023, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 160 del 2016 e n. 378 del 2000). È stato escluso che il sistema di pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenze n. 119 del 2024, n. 202 e n. 124 del 2021, n. 119 del 2020, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Infatti, «il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 378 del 2000, richiamata dalle successive sentenze n. 142 del 2024, n. 202 del 2021, n. 179 del 2019, n. 126 del 2018 e n. 478 del 2002).

Invero, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte, la pianificazione territoriale non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, ma è volta anche al temperamento di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in principi costituzionali (sentenze n. 142 del 2024, n. 219 e n. 202 del 2021 e similmente sentenze n. 90, n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022).

Nell'esercizio delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica, l'autonomia comunale può quindi essere compressa per esigenze di tutela di interessi generali che richiedano di essere curati a un livello territoriale più ampio.

La funzione pianificatoria spetta al comune, ma può essere attribuita ad altri livelli di governo in ragione della dimensione sovracomunale dell'interesse tutelato e delle sue esigenze di protezione unitaria (sentenza n. 179 del 2019). La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale impone di valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria attribuita ai comuni, «quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone» (sentenze n. 119 del 2020 e n. 179 del 2019).

Le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono dunque soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia stessa.

5.3.- Occorre ora valutare se la disposizione censurata incida sulla funzione di pianificazione urbanistica e se, in tal caso, l'incidenza sia proporzionata.

Per il primo profilo, la disposizione censurata certamente condiziona la potestà pianificatoria comunale.

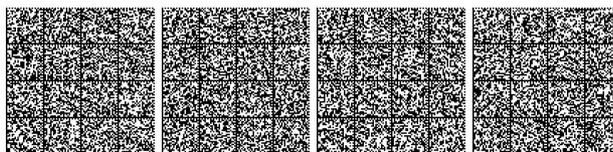
Nelle more dell'adozione delle delibere di adeguamento dei piani urbanistici, l'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017 consente interventi di ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso senza necessità di ricorrere al permesso di costruire in deroga e quindi in assenza di una verifica in sede consiliare in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico da ritenere prevalente sulle previsioni dello strumento urbanistico.

Nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14-bis t.u. edilizia, la delibera del Consiglio comunale rappresenta infatti un momento essenziale: è in questa sede che si colloca la valutazione circa l'opportunità di consentire lo scostamento dalla disciplina del piano regolatore o dei piani attuativi. A tale riguardo, questa Corte ha recentemente riconosciuto che, nell'ambito dell'apposito procedimento previsto dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia, il Consiglio comunale attesta che la «realizzazione [dello specifico intervento] è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano» (sentenza n. 142 del 2024).

La mancata previsione nella disposizione censurata dello strumento del permesso di costruire in deroga comporta dunque la sottrazione degli interventi di trasformazione edilizia, previsti dal comma 1 dell'art. 4 in esame, alla essenziale verifica del Consiglio comunale in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi scelte diverse da quelle previste dal piano.

5.4.- Si può passare quindi alla valutazione concernente la proporzionalità.

Ebbene, sotto tale profilo, le misure di semplificazione derogatoria previste dalla disposizione censurata incidono in modo sproporzionato e pertanto illegittimo sulla funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica. A tale conclusione si giunge considerando tale disposizione nel contesto della legge regionale in cui essa è inserita.



Va evidenziato, innanzitutto, il nesso tra il comma 4 e il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 7 del 2017. L'ultima disposizione riconosce ai comuni la facoltà di regolare nei propri strumenti urbanistici nuove possibilità edificatorie con mutamento della destinazione d'uso. Tuttavia, è stato lo stesso legislatore regionale a imporre, come si è visto, la relativa procedura, nonché i contenuti, gli scopi e i limiti entro i quali può essere esercitata tale facoltà.

La disposizione censurata ha inciso in modo ancora più penetrante nella potestà pianificatoria, poiché ha esautorato i Consigli comunali, sia pure in via temporanea, da qualsiasi valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli interventi edilizi richiesti.

Va inoltre considerato il rapporto tra la disposizione censurata e le finalità generali proprie della legge reg. Lazio n. 7 del 2017.

L'obiettivo specifico perseguito dal legislatore regionale con l'art. 4, comma 4, di tale legge è quello di accelerare il processo di attuazione a livello municipale delle finalità di rigenerazione del tessuto urbano, stimolando le amministrazioni comunali a modificare tempestivamente i loro strumenti urbanistici per adeguarli alle disposizioni impartite dal legislatore regionale.

Tuttavia, durante il periodo transitorio, l'evidenziata sottrazione di determinanti interventi di trasformazione edilizia alla valutazione del Consiglio comunale comporta il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi.

Ciò risulta distonico rispetto a quelle stesse finalità generali che la legge regionale - in dichiarata attuazione dei principi posti dal d.l. n. 70 del 2011, come convertito - ha esplicitato. Come si è visto in precedenza, tale legge intende, infatti, realizzare una rigenerazione urbana «intesa in senso ampio e integrato», comprendente non solo aspetti edilizi e urbanistici, ma anche profili economici e sociali, con l'obiettivo di «aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche», di «promuovere lo sviluppo del verde urbano», nonché di «rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici».

La disposizione in esame non si rivela idonea a conseguire tali finalità generali: essa, infatti, consente deroghe che possono vanificare la valenza sociale dell'intervento legislativo. Ciò è particolarmente evidente nel caso di specie, in cui si tratta di realizzare due ville adibite a uso residenziale in un'area destinata dal piano regolatore generale a «verde e servizi pubblici locali».

5.5.- In definitiva, ancorché in via temporanea, la disposizione in esame priva i Consigli comunali di un effettivo spazio di decisione e di controllo in ordine all'ammissibilità di interventi di trasformazione edilizia in deroga alle previsioni del piano, anche in contrasto con la menzionata finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana attenta a esigenze sociali.

Tutto ciò comporta l'illegittima lesione dell'autonomia comunale presidiata dagli artt. 5, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

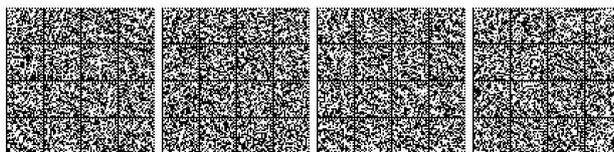
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250051



N. 52

Sentenza 10 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenzione domiciliare speciale - Padre detenuto - Condizioni di accesso alla misura - Previsione, in aggiunta al fatto che la madre sia deceduta o comunque impossibilitata a provvedere alla cura e all'educazione del figlio, che «non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre» - Violazione del principio di uguaglianza senza distinzione di sesso e dell'interesse primario del minore - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-*quinquies*, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

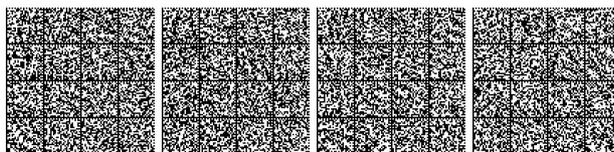
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi con ordinanze del 10 aprile 2024 dal Tribunale di sorveglianza di Bologna e del 26 settembre 2024 dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, nei procedimenti di sorveglianza nei confronti di M. C. e D. M.G., rispettivamente iscritte ai numeri 174 e 197 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 aprile 2024 (iscritta al n. 174 del reg. ord. 2024), il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30, 31, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede



che la detenzione domiciliare può essere concessa al padre detenuto «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

In via subordinata, la medesima disposizione è censurata, in riferimento agli stessi parametri, nella parte in cui prevede che la detenzione domiciliare può essere concessa al padre detenuto se «non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

1.1.- Il rimettente deve provvedere sulla richiesta di M. C., detenuto presso la Casa circondariale di Ferrara dal 10 settembre 2023 per scontare una pena di quattro anni, undici mesi e dodici giorni di reclusione, volta ad ottenere la concessione della misura della detenzione domiciliare speciale ai sensi dell'art. 47-*quinquies*, commi 7 e 1-*bis*, ordin. penit., al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli minori.

Il giudice *a quo* espone che i figli del richiedente, a lui affidati dal Tribunale per i minorenni, sono attualmente accuditi dalla loro sorella maggiore.

L'istanza del detenuto dovrebbe, pertanto, essere rigettata. Da un lato, la madre avrebbe comunque diritto di vedere i figli e di mantenere un rapporto con gli stessi, seppur non continuativo; dall'altro, i figli vivrebbero attualmente in una situazione serena presso la famiglia della sorella, senza che emergano carenze di cura e di assistenza.

1.2.- Il rimettente dubita, tuttavia, della compatibilità con i parametri costituzionali menzionati della disposizione censurata.

Ciò, anzitutto, in relazione alla «scelta legislativa di operare a monte una differenziazione tra le due figure genitoriali, padre e madre, nella cura del minore (o del figlio affetto da handicap) stabilendo una cornice normativa evidentemente più favorevole per le detenute di sesso femminile rispetto ai detenuti di sesso maschile, in cui l'elemento discrezionale è dato esclusivamente dal genere del genitore». Tale scelta si tradurrebbe in una discriminazione irragionevole, tenuto conto dello scopo della disposizione censurata, «in cui l'interesse costituzionale prevalente non è tanto quello della tutela della maternità, bensì quello di garantire assistenza al soggetto bisognoso di cura in modo da non pregiudicarne lo sviluppo psico-affettivo».

Il rimettente ripercorre dettagliatamente l'evoluzione normativa e gli interventi di questa Corte che hanno, a partire dagli anni Ottanta, introdotto e poi progressivamente esteso misure alternative alla detenzione, benefici penitenziari e misure cautelari specifiche in favore dei genitori di figli in tenera età ovvero con disabilità, nonché il differimento della pena in favore della madre di prole di età inferiore ai tre anni; e ciò parallelamente allo sviluppo della normativa giuslavoristica e previdenziale, parimenti rivolta a tutelare l'«esercizio della genitorialità quale attività di cura ed educazione della prole nell'interesse di quest'ultima».

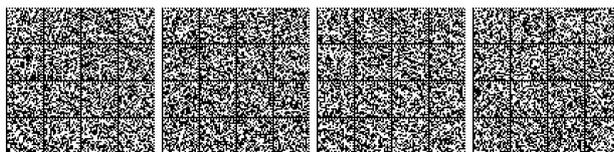
Peraltro, il legislatore, in un contesto storico in cui ancora «il lavoro di cura era culturalmente prerogativa della madre-donna», avrebbe «scelto di non realizzare una esatta parificazione tra i due sessi, attribuendo al padre un ruolo di mera supplenza rispetto alla madre».

Tale scelta normativa risulterebbe oggi inadeguata rispetto alle recenti acquisizioni della letteratura scientifica, che avrebbero «messo in discussione l'assunto per cui le funzioni dei genitori siano biologicamente determinate in ragione del genere del soggetto accudente». Se è pur vero, afferma il giudice *a quo*, «che nella maggior parte delle società umane in genere è una donna - ma non sempre la madre biologica - o un gruppo di donne ad occuparsi dei bambini, si sono registrate anche opzioni sociali differenti, in cui il ruolo di cura della prole (parenting) è o affidato direttamente al padre (raramente) o modellato su una cooperazione tra i genitori, fino a forme di intercambiabilità diffusa tra le figure genitoriali». Sebbene «non possa negarsi che la madre può avere, quantomeno in una fase iniziale dello sviluppo del bambino, un ruolo di cura primario, legato prevalentemente all'allattamento al seno, successivamente le differenze nel rapporto di interazione tra le figure genitoriali e la prole» sarebbero «più propriamente condizionate da condizioni ecologiche [...] e da costrutti sociali-ambientali, piuttosto che dal sesso del genitore».

Gli studi più recenti evidenzerebbero inoltre che «l'ambiente più confacente all'armonico sviluppo della personalità del minore è quello in cui si realizza il cosiddetto coparenting, vale a dire la cooperazione tra i ruoli genitoriali fondata sulla intercambiabilità e condivisione del ruolo di cura, piuttosto che su una rigida separazione di funzioni fondata sul genere».

Tali acquisizioni avrebbero trovato riconoscimento normativo - nel diritto di famiglia italiano e, a livello sovranazionale, nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 - attraverso l'affermazione di un «generale diritto del minore alla c.d. bigenitorialità», quale corollario del dovere di entrambi i genitori di garantire cura ed educazione alla prole.

Importanti statuizioni di principio potrebbero trarsi in proposito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale ogni differenziazione di trattamento sulla base del sesso deve essere sorretta da ragioni particolarmente pregnanti, non risultando sufficienti, in particolare, «riferimenti alle tradizioni, ad assunti generali o ad



attitudini sociali prevalenti in un dato paese» (sono citate Corte EDU, terza sezione, sentenza 19 marzo 2024, B.T. contro Russia, paragrafo 38; grande camera, sentenze 11 ottobre 2022, Beeler contro Svizzera, paragrafo 113 e 22 marzo 2012, Konstantin Markin contro Russia, paragrafo 127).

Alla luce di tutto ciò, dovrebbe ritenersi che «la inesatta parificazione del padre e della madre detenuti per l'accesso alla detenzione domiciliare speciale sia il frutto di una scelta intrinsecamente irragionevole e fondata su una tradizione culturale priva di effettivo portato empirico». In assenza di pericoli per la collettività, «un'esecuzione penale esterna che mediante il ripristino della convivenza con il figlio bisognoso di cura consenta l'esercizio della genitorialità» sarebbe in via generale «da ritenersi costituzionalmente preferibile ad una esecuzione inframuraria che, irragionevolmente, sacrifichi la tutela della prole in età di sviluppo e dei soggetti affetti da handicap». In un siffatto contesto, una «differenziazione uomo-donna» risulterebbe «ingiustificata rispetto all'oggetto di tutela», dal momento che la figura maschile e quella femminile sarebbero entrambe adeguatamente in grado di assolvere al ruolo genitoriale.

La disposizione censurata si porrebbe, così, in contrasto con l'art. 3, secondo comma (*recte*: primo comma), Cost., poiché disciplinerebbe «situazioni che si ritengono equivalenti in modo diseguale».

Essa violerebbe inoltre gli artt. 29, 30 e 31, secondo comma, Cost., in quanto la previsione di favore da essa stabilita non sarebbe giustificabile rispetto alle esigenze di tutela della famiglia, della genitorialità e della parità tra coniugi-genitori, nonché della protezione della gioventù.

In particolare, effetti discriminatori si verificherebbero nei confronti della madre-lavoratrice, la quale, in assenza del padre detenuto, dovrebbe farsi carico tanto della cura della prole quanto del mantenimento economico della famiglia, sacrificando eventualmente la propria capacità lavorativa; mentre il padre-lavoratore non si troverebbe mai in questa situazione, potendo contare sulla concessione della misura alternativa per la madre detenuta.

Sarebbe altresì violato l'art. 2 Cost., «laddove si considerino gli effetti della disciplina in esame in relazione alle cosiddette famiglie di fatto o omogenitoriali», la cui tutela sarebbe stata ricondotta da questa Corte «nell'alveo di quelle formazioni sociali in cui si esplica la personalità degli individui». In particolare, i figli di una unione civile tra due uomini sarebbero irragionevolmente sottoposti ad una disciplina deteriore di quella riservata ai figli di una unione civile tra due donne, risultando qui «residuale la possibilità per i figli della coppia di avere la presenza di entrambi i genitori».

Infine, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU, così come interpretati dalla Corte EDU nella citata giurisprudenza.

1.3.- A fronte della denunciata irragionevolezza del trattamento differenziato tra madre e padre, due opzioni sarebbero «normativamente praticabili e ragionevoli costituzionalmente»: «o omologare la condizione della madre a quella del padre, valutando se l'assenza del genitore donna pregiudichi in concreto lo sviluppo dei figli a fronte della presenza dell'altro partner uomo o di terzi in grado di assicurare assistenza; o (ed è quel che qui si auspica) parificare la condizione del padre a quella della madre, garantendo il mantenimento del rapporto di cura con entrambi i genitori, laddove non sussistano, in concreto, pericoli per la collettività e consentendo di tutelare massimamente l'interesse di cura della prole di cui all'art. 31 c. 2 della Carta Costituzionale».

La prima opzione comporterebbe una pronuncia additiva in malam partem da parte di questa Corte in materia penale, ciò che renderebbe manifestamente inammissibili le questioni prospettate. Sarebbe invece «preferibile e costituzionalmente vincolata» la seconda opzione, che garantirebbe la massima espansione dell'interesse alla tutela della prole, salvaguardando al tempo stesso la sicurezza della collettività e gli interessi sottesi all'esecuzione della pena.

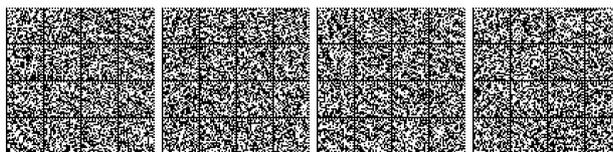
1.4.- Le questioni di legittimità costituzionale indicate sarebbero rilevanti ai fini della decisione sull'istanza di detenzione domiciliare speciale, a prescindere dall'accertamento nel caso di specie degli altri requisiti a tal fine necessari. Ciò sulla base della considerazione che la decisione di accoglimento di questa Corte influirebbe quantomeno sull'*iter* argomentativo della decisione sull'istanza del ricorrente.

Ad ogni modo, il giudice *a quo* segnala che l'istruttoria svolta suggerisce l'effettiva ricorrenza delle condizioni ulteriori per la concessione della misura in esame, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

1.5.- In via subordinata, il giudice *a quo* solleva, in riferimento ai medesimi parametri, questioni di legittimità costituzionale sul solo frammento della disposizione censurata che, in caso di decesso o impossibilità della madre, subordina la concessione della misura al padre alla condizione che non vi sia modo di affidare la prole a persone diverse da quest'ultimo.

Tale previsione frusterebbe irragionevolmente il ruolo del padre, «attribuendogli rilevanza solo quale *extrema ratio* normativa nell'affidamento dei figli».

Essa sarebbe, inoltre, distonica rispetto ad altre disposizioni assunte a *tertia comparationis*, quali l'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit., che consente la concessione della detenzione domiciliare «ordinaria» al padre laddove la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, e l'art. 275, comma 4,



del codice di procedura penale, il quale, in presenza di tale condizione, esclude che possa essere disposta la custodia cautelare in carcere nei confronti del padre, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Nessuna delle due disposizioni richiede la dimostrazione dell'assenza di terze persone in grado di prendersi cura dei minori.

Né si potrebbe sostenere che il più restrittivo requisito previsto dalla disposizione censurata valga a «controbilanciare» l'assenza di limiti di pena per l'accesso alla misura da essa prevista, diversamente da quanto avviene per la misura di cui all'art. 47-ter ordin. penit. Infatti, «prevedere che, nonostante il padre risulti non pericoloso e possa eseguire all'esterno la propria pena, il suo ruolo di cura venga postergato a quello fornito dai terzi» costituirebbe «scelta illogica che sacrifica sull'altare di esigenze securitarie astratte il rapporto genitoriale contro l'interesse del padre (con lesione degli artt. 3 c. 2 e 30 Cost. rispetto alla madre) e del minore-figlio (con lesione dell'art. 31 c. 2 Cost.)». La stessa giurisprudenza di legittimità sull'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. avrebbe, del resto, sottolineato che la legge non ha riconosciuto una funzione sostitutiva a terze persone rispetto al ruolo del padre, «considerato che la formazione del bambino può essere gravemente pregiudicata dall'assenza di una figura genitoriale, la cui infungibilità deve, pertanto, fin dove possibile, essere assicurata, trovando fondamento nella garanzia che l'articolo 31 Cost. accorda all'infanzia» (è citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 30 aprile-4 luglio 2014, n. 29355).

Nel caso, infine, in cui fossero accolte le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata, il rimettente sottopone all'attenzione di questa Corte l'opportunità di una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale, ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 21-bis, comma 3, ordin. penit., che - nel disciplinare l'assistenza all'esterno dei figli minori - prevede la medesima limitazione, esponendosi così alle stesse censure prospettate con riguardo alla disposizione censurata.

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

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che le questioni di legittimità costituzionale siano inammissibili, in quanto irrilevanti o, comunque, in ragione della «insufficiente descrizione della fattispecie di incostituzionalità».

L'ordinanza non chiarirebbe, in particolare, «se dopo la detenzione del padre il Tribunale per i minorenni abbia formalmente disposto l'affidamento dei minori alla sorella o se allo stato si tratti di affidamento in via di mero fatto»; né il rimettente avrebbe verificato «se non sia adesso possibile, nella sopravvenuta indisponibilità del padre, affidare i minori alla madre».

La questione di legittimità costituzionale, «sollevata nell'ottica specifica di tutela del superiore interesse della prole a godere della presenza dei genitori», sarebbe poi «priva di ragione perché irrilevante», potendo la madre occuparsi della crescita dei figli, come riconosciuto dal Tribunale per i minorenni.

Inammissibili sarebbero, in secondo luogo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis ordin. penit., da dichiararsi fondate con una pronuncia di illegittimità costituzionale consequenziale, in quanto tale disposizione non sarebbe avvinta a quella censurata da alcun vincolo di consequenzialità, disciplinando un istituto del tutto differente da quello ora in esame.

2.2.- Nel merito, le questioni sollevate in via principale sarebbero comunque infondate.

Non potrebbe infatti ritenersi irragionevole la differente considerazione della posizione della madre e del padre nei confronti dei figli minori, posta a fondamento della generale preferenza per la madre espressa nella disposizione censurata, come riconosciuto dalla sentenza n. 219 del 2023 di questa Corte pronunciando sulle analoghe censure formulate con riguardo all'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit.

Parimenti infondata sarebbe la questione sollevata in via subordinata.

In particolare, non sarebbe irragionevole la riscontrata differenza di disciplina tra la disposizione censurata e le due disposizioni assunte a *tertia comparationis*. Con riguardo all'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit., non potrebbe non tenersi conto della minore pericolosità del soggetto condannato desumibile dai limiti di pena massima previsti per l'applicazione della misura contemplata da tale disposizione; mentre con riguardo all'art. 275, comma 4, cod. proc. pen. non potrebbe trascurarsi la circostanza che la norma non attenga all'espiazione della pena, ma all'applicazione di una misura cautelare.

3.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione italiana dei professori di diritto penale (AIPDP) ha depositato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ammessa con decreto presidenziale del 17 gennaio 2025.

L'AIPDP condivide integralmente i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice rimettente, ritenendo che la disposizione censurata determini una differenziazione non giustificabile tra i ruoli genitoriali fondata esclusivamente sul genere. Tale disposizione si fonderebbe su una concezione ormai anacronistica e contraria alle recenti acqui-



sizioni della letteratura scientifica, muovendo dall'insostenibile presupposto secondo cui il padre svolgerebbe un ruolo meramente subalterno e residuale nell'accudimento e nella crescita della prole, anche «nelle fasi di sviluppo successive a quella neo-natale». Essa si porrebbe pertanto in conflitto con il principio di uguaglianza, ritenuto «incomprimibile» e dunque non bilanciabile con altri interessi, individuali o collettivi.

L'opinione si sofferma inoltre sulle conseguenze in termini di discriminazione economica in base al genere derivanti dalla disciplina in esame così come interpretata dalla giurisprudenza, la quale esclude in particolare che l'attività lavorativa della madre possa integrare una situazione di impossibilità nella cura della prole. La madre che non possa contare sul supporto nella cura della prole da parte del padre detenuto sarebbe di fatto indotta a sacrificare la propria attività lavorativa, abbandonando il suo impegno lavorativo ovvero riducendo gli orari di lavoro, in favore degli impegni familiari. Ciò rischierebbe di «acuire il gender gap lavorativo in un contesto in cui il nostro Paese già rappresenta il fanalino di coda nelle classifiche UE per il più basso tasso di occupazione delle donne».

Fondate sarebbero, poi, anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata. L'irragionevolezza del frammento di disposizione censurato emergerebbe in particolare dal raffronto con l'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit., che non contiene l'inciso «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre». Tale requisito non potrebbe «trovare giustificazione nell'ottica del bilanciamento, interno all'opzione normativa, tra i diversi interessi in gioco». La preferenza accordata ai terzi nell'accudimento della prole apparirebbe, infatti, ingiustificata tanto rispetto alle esigenze di tutela della prole, che verrebbe privata dell'assistenza e dell'affetto di entrambi i genitori, quanto con riguardo alle esigenze di difesa sociale, dal momento che la misura potrebbe comunque applicarsi solo laddove «non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti». La scelta legislativa, dunque, non potrebbe spiegarsi se non con la volontà di «assicurare, ad ogni costo, l'esecuzione intramuraria della pena, ritenuta evidentemente quella in grado di soddisfare maggiormente la pretesa punitiva dello Stato».

4.- Con ordinanza del 26 settembre 2024 (iscritta al n. 197 del reg. ord. 2024), il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 47-quinquies, comma 7, ordin. penit., in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, «nella parte in cui prevede che ai detenuti padri può essere concessa la detenzione domiciliare speciale solo “se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre”».

4.1.- Il rimettente deve provvedere sulla richiesta di concessione della detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-quinquies, commi 7 e 1-bis, ordin. penit. formulata da D. M.G., detenuto presso la casa circondariale di Vicenza per scontare la pena di undici anni, un mese e quindici giorni di reclusione, risultante dal cumulo di due distinte sentenze di condanna per vari reati, tra i quali associazione a delinquere, furto, rapina e ricettazione.

Il richiedente, che ha già fruito di permessi di necessità ex art. 30 ordin. penit. e di visite al minore infermo ex art. 21-ter, comma 1, ordin. penit., ha un figlio minore in una situazione di grave disabilità, con necessità di continua assistenza, dovuta a un trauma cranico commotivo riportato a seguito di un incidente. Il bambino è «alimentato tramite PEG, comunica attraverso le espressioni del volto e il pianto, usa tutori per gamba e piede e il bustino; subisce periodici ricoveri e visite specialistiche e la sua situazione è ad oggi descritta dai sanitari come caratterizzata da cronicità, irreversibilità e progressiva degenerazione». Dall'indagine socio-familiare condotta dall'ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) emerge altresì come la madre del minore attualmente si occupi da sola del bambino, non essendo significativamente supportata né dalla propria famiglia di origine, né da quella del marito. La madre riferisce inoltre come il recente peggioramento delle condizioni del bambino ne renda sempre più difficoltosa la gestione, anche in relazione alle sue frequenti crisi respiratorie; e sottolinea come il marito nel corso delle esperienze premiali abbia «dimostrato una capacità di gestione della responsabilità genitoriale che permett[e] a lei di riposarsi anche solo per qualche ora». La documentazione medica acquisita conferma il complessivo recente peggioramento delle condizioni di salute del bambino, che renderebbe indicata una terapia antalgica più aggressiva, rispetto alla quale la madre ha espresso obiezioni, mentre il padre appare comprenderne la necessità.

Il giudice *a quo* evidenzia poi come la condotta intramuraria del richiedente appaia complessivamente corretta e caratterizzata da una positiva partecipazione alle attività trattamentali e al lavoro presso la cucina dell'istituto; parimenti, la sua condotta durante i permessi speciali di cui ha sin qui fruito risulta essere stata corretta.

Quanto ai presupposti per la concessione del beneficio richiesto, il rimettente osserva che il detenuto istante non ha ancora espiato un terzo della pena, ciò che rende inapplicabile il comma 1 dell'art. 47-quinquies ordin. penit. Tuttavia, il comma 1-bis della medesima disposizione, in combinato disposto con il successivo comma 7, consente anche ai padri condannati per reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. (come nel caso del richiedente) l'accesso alla misura alternativa, laddove non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga: pericoli che il giudice *a quo* ritiene non sussistenti nel caso in esame, anche alla luce dei benefici di cui il richiedente ha già fruito in passato. Appa-



rirebbe dunque possibile, sotto questo profilo, un ripristino della convivenza tra padre e figlio, «potendo senz'altro la vicinanza della figura paterna avere effetti positivi quantomeno a livello emotivo-sensoriale del bambino».

Non costituirebbe ostacolo a una tale soluzione la pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale applicata in una delle due sentenze in esecuzione, dal momento che, ai sensi dell'art. 7 della legge 8 marzo 2001, n. 40 (Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori), l'applicazione di un beneficio previsto dalla legge determina, per il tempo in cui lo stesso è applicato, la sospensione della pena accessoria. Ove dunque il giudice ritenga che, come nel caso all'esame, il ripristino della convivenza tra genitore e minore sia effettivamente funzionale alla tutela dei migliori interessi del minore, la pena accessoria dovrebbe considerarsi sospesa. Anche in assenza della previsione di cui all'art. 7 della legge n. 40 del 2001, peraltro, la pena accessoria non farebbe venir meno il generale dovere di cura verso i figli in capo al genitore.

A impedire, però, la concessione del beneficio richiesto starebbe la condizione, stabilita dal comma 7 dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit. per i condannati padri, del decesso o dell'impossibilità della madre, e del non esservi modo di affidare la prole ad altri che al padre. E ciò anche in relazione alla interpretazione di tale requisito da parte della giurisprudenza di legittimità, secondo cui il requisito dell'impossibilità della madre andrebbe inteso in senso oggettivo, in una accezione equivalente alla «impossibilità assoluta» di accudire il figlio (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 19 dicembre 2017-5 giugno 2018, n. 25164), non integrata dalla circostanza del mero impegno lavorativo della madre (è richiamata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 marzo-12 settembre 2016, n. 37859) e identificabile piuttosto in una situazione che «determina il rischio concreto per la prole di un grave deficit assistenziale e di un'irreversibile compromissione del suo processo evolutivo ed educativo» (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 10 dicembre 2020-8 febbraio 2021, n. 4796).

La disposizione in esame considererebbe, dunque, il padre come «fruitore del beneficio solo in funzione “vicaria” rispetto alla madre, ritenuta dal legislatore come il genitore maggiormente “votato” alla cura dei figli in tenera età o disabili».

4.2.- Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione.

Il rimettente rammenta che questa Corte si è di recente pronunciata, con la sentenza n. 219 del 2023, sulla disciplina della detenzione domiciliare ordinaria di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), ordin. penit., giudicando non fondate le questioni di legittimità costituzionale allora sollevate. Tuttavia, osserva come in quell'occasione venissero in considerazione i soli interessi del minore a una relazione continuativa con entrambi i genitori, ritenuti non necessariamente prevalenti rispetto alle esigenze sottese alla esecuzione della pena, non essendo stata invece censurata la disciplina «in relazione alla diversa considerazione dei diritti-doveri che fanno capo al padre, rispetto a quelli che fanno capo alla madre», né essendo stata sollevata «una questione di discriminazione in base al sesso tra le due figure genitoriali, rispetto all'accesso a misure alternative alla detenzione». Profili, entrambi, che il giudice *a quo* intende ora sottoporre all'attenzione di questa Corte.

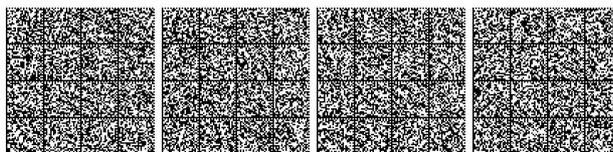
Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata sarebbe viziata in effetti da una «impostazione discriminatoria», che assegnerebbe alla madre «l'indefettibile ruolo di genitore deputato alla cura della prole», e al padre «un ruolo meramente vicario e subalterno, addirittura rispetto anche ad altre “terze” persone». Tale discriminazione si tradurrebbe, d'altra parte, anche in un «vulnus alla tutela del minore (non sotto il profilo della bigenitorialità) ma sotto il profilo educativo e assistenziale in sé, posto che egli di fatto potrà fruire dell'unica figura materna - vulnus che si amplifica solo a considerare le ipotesi in cui vi siano più figli minori da accudire».

Violato sarebbe, anzitutto, il principio dell'eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi di cui all'art. 29 Cost. Dopo avere brevemente ripercorso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia, il rimettente osserva come il ruolo genitoriale, di madre e di padre, dovrebbe oggi ritenersi parificato, nel senso di possibilità di accesso di entrambi i genitori alle misure che nei vari settori dell'ordinamento mirano ad assicurare l'effettività dei rapporti con i figli.

La differente disciplina dettata in materia di detenzione domiciliare speciale si tradurrebbe così in una «duplice discriminazione: ai danni della donna in quanto, come madre, le viene attribuito un ruolo primario ed indispensabile anche a scapito del rispetto del suo essere come donna o in generale come “persona” (pretendendosi di fatto un annullamento in nome della cura ed assistenza alla prole), ma altresì ai danni del padre poiché la norma ne ritaglia un ruolo vicario e suppletivo, anziché paritario ed autonomo».

Una simile disciplina sarebbe basata su «dati e tradizioni culturali» che non sarebbero più giustificabili di fronte ai mutamenti sociali che hanno interessato l'ambito familiare.

Da ciò deriverebbe altresì il contrasto della disciplina medesima con l'art. 3, secondo comma (*recte*: primo comma), Cost., «posta la palese violazione dell'uguaglianza tra persone in ragione del sesso di appartenenza», nonché con l'art. 2 «volendo riguardare alla parità tra le persone da riconoscersi anche nell'ambito delle formazioni sociali oltre che nell'ambito del rapporto coniugale (art. 29 Cost.)».



La disciplina censurata sarebbe, altresì, incompatibile con gli artt. 30 e 31 Cost., per le ragioni già evidenziate dalla sentenza n. 215 del 1990 di questa Corte, con la quale fu esteso anche al padre - nel caso in cui la madre manchi o sia assolutamente impossibilitata ad espletare il compito di cura e assistenza al minore - l'accesso alla misura della detenzione domiciliare allora prevista dall'art. 47-ter, primo comma, numero 1), ordin. penit.

In definitiva, la mancata parità di condizioni di accesso alla misura violerebbe, al contempo, «l'uguaglianza tra uomo e donna, la parità tra i genitori e lo stesso interesse primario del minore».

La disposizione sarebbe, inoltre, incompatibile con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, stabilendo una ingiustificata «differenziazione del trattamento normativo in base al sesso» (sono citate le sentenze Konstantin Markin contro Russia, paragrafo 127; Beeler contro Svizzera, paragrafi 93 e seguenti; B.T. contro Russia, paragrafi 40 e seguenti), anche alla luce dell'art. 4, paragrafo 2, della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva con legge 14 marzo 1985, n. 132, a tenore del quale «[l']adozione da parte degli Stati di misure speciali, comprese le misure previste dalla presente Convenzione, tendenti a proteggere la maternità non è considerato un atto discriminatorio».

Il rimettente dà conto, peraltro, di talune pronunce con cui la Corte EDU non ha ritenuto sussistere una violazione dell'art. 14 CEDU in materia di discriminazioni tra uomo e donna nel trattamento sanzionatorio e penitenziario (sono citate Corte EDU, grande camera, sentenza 24 gennaio 2017, Khamtokhu e Aksenchik contro Russia; sezione quarta, sentenza 3 ottobre 2017, Alexandru Enache contro Romania; sezione quinta, sentenza 10 gennaio 2019, Ēcis contro Lettonia), ma osserva come nel caso all'esame si discute non di un bambino in tenerissima età, specialmente bisognoso delle cure della madre, ma di un «minore afflitto da grave disabilità rispetto a cui il ruolo genitoriale appare del tutto intercambiabile».

Infine, sarebbero violati il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e il principio della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. - «funzione a cui devono evidentemente tendere in generale anche le misure alternative alla pena e dunque anche l'art. 47 quinquies co. 7 o.p., e che non sarebbe realizzata negando al padre detenuto l'accesso alla misura, ponendosi ciò anzi in termini tutt'altro che rieducativi, perpetrando una concezione oggi non più accettabile (né rispondente alla realtà) dei ruoli sociali e all'interno della famiglia (lato sensu intesa)».

La disposizione censurata sarebbe dunque costituzionalmente illegittima tanto con riferimento all'inciso «se la madre è deceduta o impossibilitata»; quanto con riferimento all'inciso successivo «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», che «asigna al ruolo di padre-genitore una posizione assolutamente marginale e residuale», con scelta distonica rispetto a quella compiuta, ad esempio, dall'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., che non contempla una simile condizione rispetto al divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti del padre, salvo il ricorrere di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, in caso di assoluta impossibilità della madre a prendersi cura dei figli.

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

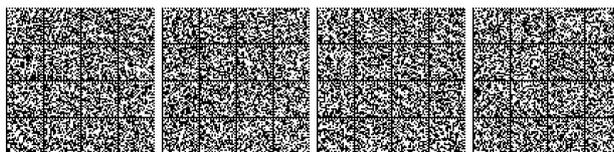
5.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in primo luogo, il difetto di rilevanza delle questioni.

La situazione familiare del detenuto istante sarebbe stata ricostruita dal rimettente «con dettagli alquanto scarsi», sufficienti peraltro a escludere la ricorrenza del presupposto di applicazione della disposizione censurata, e cioè l'impossibilità in concreto di affidamento della prole alla madre. Da ciò deriverebbe l'irrelevanza della questione, «posto che il minore fruisce in atto dell'assistenza della madre, oltre che dei presidi medico-sanitari messi a disposizione dal SSN», sicché «la funzione della norma censurata, di tutelare il superiore interesse della prole» sarebbe già adeguatamente assolta.

5.2.- Le questioni sarebbero, comunque, manifestamente infondate nel merito.

Nel caso in cui «difettino i presupposti di applicazione della norma», «l'interesse collettivo all'esecuzione della sanzione, come presidio di difesa sociale», non potrebbe soccombere di fronte ai concorrenti interessi individuati dal giudice rimettente, dovendo trovare conferma quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 219 del 2023 con riferimento all'interesse del minore. Invero gli altri valori costituzionali richiamati dall'ordinanza sarebbero di rango inferiore rispetto a quest'ultimo. La disposizione censurata mostrerebbe «una evidente e indiscutibile razionalità» nel limitare l'accesso alla detenzione domiciliare speciale soltanto ai casi nei quali essa sia imposta «da una necessità davvero insuperabile», che sola sarebbe in grado di «rendere recessiva l'altrettanto necessaria esecuzione della pena per le sue forme proprie».

Quanto al profilo - «l'unico [...] potenzialmente meritevole di più attenta valutazione» - del trattamento differenziato tra il genitore di sesso maschile e quello di sesso femminile, esso non si connoterebbe di alcuna irragionevolezza,



per le medesime considerazioni, trasponibili al caso di specie, già spese da questa Corte nella menzionata sentenza n. 219 del 2023.

Infondate sarebbero, infine, le censure relative all'inciso «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre». La previsione di un trattamento di maggior favore per la detenuta madre sarebbe giustificata dal contesto normativo di rango internazionale, evocato dalla precedente sentenza di questa Corte, «che per la madre pretende una maggior tutela e che legittima anche il sacrificio del valore di rango costituzionale [de]ll'esecuzione della sanzione, come strumento di difesa sociale».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 174 del reg. ord. 2024, il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies*, comma 7, ordin. penit., con riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30, 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede che la detenzione domiciliare sostitutiva può essere concessa al padre detenuto soltanto «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

In via subordinata, il rimettente solleva identiche questioni sul solo inciso «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 197 del reg. ord. 2024, il Tribunale di sorveglianza di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 47-*quinquies*, comma 7, ordin. penit. in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede che la detenzione domiciliare può essere concessa al padre detenuto soltanto «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

3.- I due giudizi concernono questioni in larga misura sovrapponibili e meritano, pertanto, di essere riuniti ai fini della decisione.

Entrambi i rimettenti si dolgono, in sintesi, del differente trattamento del padre e della madre condannati, quanto alle condizioni di accesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare speciale. Tale misura è prevista dall'art. 47-*quinquies* ordin. penit. per i genitori condannati che non possano fruire della detenzione domiciliare "ordinaria" ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *a*) e *b*), ordin. penit., la quale è invece riservata ai condannati che espiano una pena detentiva non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena.

Le condannate madri di figli di età non superiore a dieci anni, ovvero gravemente disabili, possono essere ammesse alla misura, una volta scontato almeno un terzo della pena ovvero quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo, «se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti» (comma 1); ovvero anche prima di tale termine, «se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga» (comma 1-*bis*).

Il padre condannato può, invece, essere ammesso alla misura ai sensi del censurato comma 7, in presenza delle condizioni indicate nei commi 1 e 1-*bis* (comuni alle condannate madri), soltanto «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

I due giudici a quibus sollecitano questa Corte a eliminare quest'ultimo inciso, equiparando così le condizioni di accesso alla misura per i detenuti padri e madri.

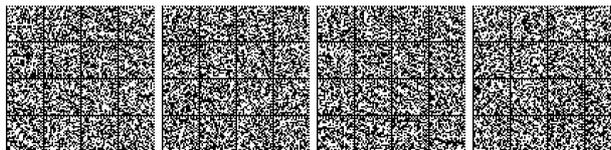
Secondo i rimettenti, l'attuale disciplina violerebbe:

- il principio di pari dignità e di uguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sesso (art. 3, primo comma, Cost.), il divieto di discriminazione fondato sul sesso nel godimento del diritto alla vita familiare (artt. 8 e 14 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.), il principio dell'uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi (art. 29, secondo comma, Cost.), nonché il principio di parità di trattamento delle parti di formazioni sociali diverse dal matrimonio, che troverebbe il proprio fondamento nell'art. 2 Cost.;

- il principio dell'interesse primario del minore desumibile dagli artt. 30 e 31 Cost., e in particolare - secondo il Tribunale di sorveglianza di Bologna - il diritto del minore alla cosiddetta "bigenitorialità", quale corollario del dovere di entrambi i genitori di garantire cura ed educazione alla prole;

- la necessaria funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost., per il solo Tribunale di sorveglianza di Venezia.

Il solo Tribunale di sorveglianza di Bologna, in via subordinata, auspica l'ablazione quanto meno del frammento normativo «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre»: ciò che consentirebbe al padre condannato di



essere ammesso alla misura allorché la madre sia deceduta o impossibilitata, indipendentemente dalla circostanza che altre persone siano in grado di accudire i bambini.

4.- Circa l'ammissibilità delle questioni, occorre rilevare quanto segue.

4.1.- Rispetto alle questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il loro difetto di rilevanza, o comunque l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce un quadro fattuale sufficiente a consentire a questa Corte la verifica della rilevanza delle questioni aventi ad oggetto la disposizione censurata. Dall'ordinanza risulta, infatti, che i figli minori del condannato istante erano, al momento della proposizione delle questioni, affidati alla loro sorella maggiore, aggiungendo che non erano evidenziabili deficit di cura e assistenza nei confronti dei medesimi. In tale situazione, l'accesso alla detenzione domiciliare speciale era a priori precluso al richiedente, sulla base della disposizione censurata, e in particolare dell'inciso «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre» su cui si indirizzano le censure del rimettente. L'ablazione di tale inciso da parte di questa Corte consentirebbe invece al Tribunale di valutare *funditus* se ricorrano o meno le ulteriori condizioni per l'accesso alla misura stabilite dalla disposizione censurata.

Analoga conclusione si impone per ciò che concerne le questioni, formulate in via subordinata, che investono soltanto il frammento «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre». Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non è necessario - ai fini della rilevanza di una questione - che il suo accoglimento determini un esito decisionale diverso da quello cui si perverrebbe in applicazione della disposizione censurata, essendo sufficiente che esso necessariamente influisca sull'*iter* motivazionale che dovrà condurre alla decisione (da ultimo, sentenze n. 135 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto; n. 122 del 2024, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 164 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto). Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, alla luce della disposizione censurata il giudice dovrebbe rigettare *de plano* l'istanza del richiedente, per la sola circostanza che i minori sono attualmente affidati alla loro sorella maggiore. Laddove, invece, venissero accolte le questioni formulate in via subordinata, l'eventuale rigetto dell'istanza dovrebbe essere diversamente motivato, sulla base di un accertamento in concreto dell'idoneità della madre a prendersi cura dei figli: accertamento che, alla stregua della disposizione così come attualmente configurata, il giudice rimettente non aveva alcuna necessità di compiere.

4.2.- Rispetto, poi, alle questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Venezia, l'Avvocatura generale dello Stato ne eccepisce nuovamente il difetto di rilevanza, assumendo che il rimettente avrebbe ricostruito in termini «alquanto scarsi» la situazione familiare dell'istante, ma comunque in modo sufficiente a escludere che sussistesse una situazione di impossibilità di affidare il figlio minore alla madre.

L'eccezione è, in questo caso, *ictu oculi* infondata.

Anzitutto, l'ordinanza di rimessione ricostruisce con dovizia di dettagli la condizione in cui versa il nucleo familiare del detenuto, che è stata qui soltanto riassunta al punto 4.1. del Ritenuto in fatto. Ma, soprattutto, è precisamente la situazione di affidamento attuale del minore alla madre, su cui si basa l'eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, a rendere rilevanti le questioni formulate. Solo l'eventuale loro accoglimento consentirebbe, infatti, al giudice di valutare la possibile concessione all'istante della detenzione domiciliare speciale, che è oggi preclusa dalla vigente formulazione della disposizione censurata.

4.3.- Deve, invece, essere dichiarata d'ufficio l'inammissibilità delle questioni sollevate da entrambi i rimettenti in riferimento all'art. 2 Cost., sulla base del principio che - in particolare - il Tribunale di sorveglianza di Venezia definisce di «parità tra le persone da riconoscersi anche nell'ambito delle formazioni sociali oltre che nell'ambito del rapporto coniugale», e segnatamente nell'ambito delle famiglie di fatto o omogenitoriali. La censura è irrilevante quanto al riferimento alle coppie omogenitoriali, dal momento che nessuno dei casi oggetto dei procedimenti a quibus concerne coppie dello stesso sesso, ed è sfornita di motivazione sulla non manifesta infondatezza quanto alle famiglie di fatto, non avendo i rimettenti chiarito perché dall'art. 2 Cost. - che indubbiamente riconosce i diritti di tali formazioni sociali e delle persone che ne fanno parte (da ultimo, sentenza n. 148 del 2024, punto 11 del Considerato in diritto) - sia evincibile anche un principio di parità di trattamento tra i loro singoli componenti, che appare invece più propriamente riconducibile all'art. 3 Cost.

5.- Nel merito, occorre anzitutto valutare le questioni che mirano all'integrale ablazione, nel comma 7 dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit., dell'inciso «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», e dunque all'equiparazione della posizione del padre a quella della madre condannata, quanto alle condizioni di accesso alla detenzione domiciliare speciale.



5.1.- Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare, con la recente sentenza n. 219 del 2023, questioni di legittimità costituzionale concernenti la parallela disciplina della detenzione domiciliare “ordinaria” di cui all’art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b), ordin. penit. - che parimenti detta una disciplina più restrittiva per il padre condannato rispetto a quella prevista per la madre condannata -; questioni formulate, allora, sotto l’esclusiva prospettiva del dedotto contrasto con gli interessi del minore a una relazione continuativa con entrambi i genitori. Interessi che all’epoca il giudice *a quo* aveva evocato attraverso il richiamo agli artt. 3 (sub specie di principio di ragionevolezza) e 31, secondo comma, Cost., e che gli odierni rimettenti evocano invece richiamando congiuntamente gli artt. 30 e 31 Cost.

In sintesi, la sentenza n. 219 del 2023 ha, anzitutto, affermato che da una lettura delle garanzie costituzionali concernenti i minori alla luce dei numerosi strumenti internazionali e dell’Unione europea al cui rispetto il nostro Paese si è vincolato si desume, effettivamente, «il diritto di ciascun genitore e del minore a godere di una mutua relazione», inteso a sua volta quale declinazione del più generale principio dell’interesse “preminente” del minore (punto 4.2. del Considerato in diritto).

Tuttavia, la sentenza ha soggiunto che «il principio in parola impone sì una considerazione particolarmente attenta degli interessi del minore in ogni decisione - giudiziaria, amministrativa e legislativa - che lo riguarda, ma non ne assicura l’automatica prevalenza su ogni altro interesse, individuale o collettivo»; e che, pertanto, tale principio ben può essere bilanciato con il fascio di interessi, pure di rilievo costituzionale, sottesi all’esecuzione della pena, dovendosi riconoscere che - in alcune circostanze almeno - la compressione dell’interesse del minore al rapporto con il genitore detenuto o internato costituisce una conseguenza inevitabile, e costituzionalmente non censurabile, dell’esecuzione della pena (punto 4.3. del Considerato in diritto).

Il punto di equilibrio costituzionalmente sostenibile tra i contrapposti interessi - ha proseguito la sentenza n. 219 del 2023 - è stato individuato dalla giurisprudenza di questa Corte nel ritenere che «i pur rilevanti interessi sottesi all’esecuzione della pena [devono], di regola, cedere di fronte all’esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta almeno con uno dei due genitori». E ciò sempre che il genitore condannato che si trovi nelle condizioni previste dalla legge per fruire della misura non sia socialmente pericoloso - ipotesi, quest’ultima, in cui gli interessi del bambino dovranno necessariamente essere assicurati in forma diversa dall’affidamento a uno dei genitori (punto 4.4. del Considerato in diritto).

In questo contesto, la scelta del legislatore di assicurare in via primaria il rapporto del bambino con la madre, attribuendo al padre il compito di occuparsi del bambino allorché la madre non sia in condizioni di provvedervi è stata giudicata immune da censure sotto lo specifico profilo della sua idoneità ad assicurare, comunque, il rapporto del bambino con uno almeno dei genitori (punto 4.5. del Considerato in diritto).

Tali considerazioni devono essere integralmente confermate anche con riferimento alla disciplina in questa sede censurata, strutturalmente analoga a quella risultante dall’art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b), ordin. penit. allora esaminata.

Dal che la non fondatezza delle questioni, aventi ad oggetto l’intero inciso «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», formulate dagli odierni rimettenti in riferimento agli artt. 30 e 31 Cost.

5.2.- La sentenza n. 219 del 2023 ha, peraltro, espressamente sottolineato che questa Corte non era stata chiamata dall’ordinanza di rimessione a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della disciplina «in relazione alla diversa considerazione dei diritti-doveri che fanno capo al padre, rispetto a quelli che fanno capo alla madre», né sull’eventuale «discriminazione in base al sesso tra le due figure genitoriali, rispetto all’accesso a misure alternative alla detenzione» (punto 4.1. del Considerato in diritto).

Proprio su questi profili richiamano invece l’attenzione i due rimettenti odierni, allorché evocano: il principio di pari dignità e uguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sesso, fondato sull’art. 3, primo comma, Cost.; il divieto di discriminazione fondato sul sesso nel godimento del diritto alla vita familiare (artt. 8 e 14 CEDU, per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost.); e il principio dell’uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi (art. 29, secondo comma, Cost.).

La disciplina censurata violerebbe tali principi, perché prevede condizioni più favorevoli, nell’accesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare speciale, per la madre rispetto al padre: così realizzando al tempo stesso, secondo la prospettazione dei rimettenti, (a) una discriminazione non consentita in base al sesso del condannato, e (b) una violazione del principio dell’uguaglianza morale e giuridica dei coniugi con specifico riferimento alla cura e all’educazione dei figli.

L’angolo visuale da cui muovono tutte queste censure è, dunque, rovesciato rispetto a quelle già esaminate dalla sentenza n. 219 del 2023: mentre le doglianze di allora erano formulate dalla prospettiva del minore e dei suoi premi-



menti interessi, le censure odierne si focalizzano, invece, sui doveri e diritti che fanno capo a ciascuno dei due genitori, che verrebbero disciplinati in modo ingiustificatamente differenziato dalla disposizione all'esame.

5.2.1.- In proposito, non può non riconoscersi una qualche distonia tra la disposizione censurata e lo stadio attuale del quadro ordinamentale, che - anche per effetto della mutata sensibilità sociale - tende ormai a riconoscere l'equivalenza delle due figure genitoriali rispetto ai compiti di cura, mantenimento ed educazione dei figli. Ciò, in particolare, in materia lavoristica e previdenziale, ove - per effetto anche degli stimoli provenienti dalle pronunce di questa Corte (ad esempio, sentenze n. 179 del 1993, n. 341 del 1991 e n. 1 del 1987) - si sono riconosciuti spazi sempre più ampi al ruolo del padre rispetto a tali compiti, categorizzabili al tempo stesso come "doveri" e "diritti" di entrambi i genitori (art. 30, primo comma, Cost.).

La disciplina penitenziaria - che prevede oggi numerose misure atte a favorire il mantenimento di un rapporto continuativo tra la madre condannata e i figli in tenera età - continua invece, come sottolineato dai rimettenti e dall'amicus curiae, a riconoscere al padre condannato l'accesso alle misure in questione soltanto laddove manchi una figura materna in grado di assicurare la cura e l'educazione dei figli.

5.2.2.- Occorre, però, anche considerare che le misure oggi previste dalla legge sull'ordinamento penitenziario in favore delle madri condannate sono il frutto di una graduale evoluzione normativa, già ricostruita nei suoi tratti essenziali da precedenti pronunce di questa Corte (in particolare, dalla sentenza n. 239 del 2014, punti 4-6 del Considerato in diritto, richiamata dalla stessa sentenza n. 219 del 2023 più volte citata, punto 4.5. del Considerato in diritto). Tratto caratteristico di tale evoluzione è stato l'obiettivo «di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre» (sentenza n. 17 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto).

Il risultato è, oggi, un sistema penitenziario che - parallelamente a quanto accade nel settore delle misure cautelari personali, ispirato ad analoghi principi - offre una tutela particolarmente avanzata degli interessi del minore la cui madre sia stata condannata, garantendo di regola al bambino di età non superiore ai dieci anni la possibilità di continuare ad essere accudito direttamente dalla mamma presso la propria abitazione o in altro luogo idoneo, salvo che la madre stessa risulti socialmente pericolosa o - nei casi di cui all'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, ordin. penit. - sussista un concreto pericolo di fuga.

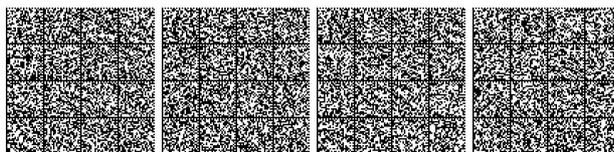
Al tempo stesso, un sistema siffatto invero in misura particolarmente pregnante i principi della finalità rieducativa e del minimo sacrificio necessario della libertà personale (da ultimo, sentenze n. 30 del 2025, punto 6.4. del Considerato in diritto; n. 24 del 2025, punti 5 e seguenti del Considerato in diritto; n. 84 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto; n. 22 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto), che ai sensi rispettivamente degli artt. 27, terzo comma, e 13 Cost. devono orientare l'azione del legislatore, dell'amministrazione penitenziaria e del potere giudiziario rispetto all'esecuzione della pena. In particolare, esso favorisce il reinserimento sociale delle condannate madri attraverso il mantenimento e rafforzamento dei loro legami con la comunità. E ciò a partire proprio da quella micro-comunità che è rappresentata dal nucleo familiare, nel quale la condannata è chiamata a vivere i propri doveri e la propria responsabilità di madre, nell'interesse dei figli a lei affidati: avviando, con ciò stesso, un significativo percorso di rieducazione e reinserimento sociale.

Come già osservato nella sentenza n. 219 del 2023 (punto 4.5. del Considerato in diritto), è verosimile che il legislatore abbia ritenuto - nell'esercizio della propria discrezionalità - di compiere passi così significativi nella direzione di una più piena attuazione dei principi costituzionali dell'interesse preminente dei minori, della funzione rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale anche in considerazione dell'impatto complessivamente modesto delle misure in questione sugli interessi contrapposti in gioco - segnatamente, sugli interessi sottesi all'effettiva esecuzione di pene detentive di consistente entità, irrogate in conseguenza della commissione di reati di gravità significativa. Ciò anche in considerazione della proporzione particolarmente esigua di donne condannate rispetto alla popolazione totale dei condannati (pari, sulla base delle statistiche del Ministero della giustizia alla data del 28 febbraio 2025, a 2.729 unità rispetto a un totale di 62.165 detenuti, e dunque a circa il 4 per cento della popolazione carceraria).

5.2.3.- Resta, a questo punto, da chiedersi se la scelta del legislatore di attuare in forma tanto avanzata i principi in questione con riferimento alle sole madri condannate crei, al metro della Costituzione e della CEDU, una illegittima discriminazione a danno dei padri condannati e, assieme, una violazione del principio dell'uguaglianza morale e giuridica tra i coniugi, per il caso in cui i genitori siano uniti in matrimonio.

Questa Corte ritiene che la scelta compiuta sin qui dal legislatore non possa essere considerata incompatibile con i parametri costituzionali nazionali evocati.

Giova riflettere anzitutto sulla circostanza che l'art. 31, secondo comma, Cost. impone alla Repubblica di tutelare «la maternità»: e dunque di introdurre specifiche previsioni che favoriscano l'assunzione e il concreto svolgimento della responsabilità materna nei confronti dei figli. Il che implica necessariamente l'adozione di misure calibrate sulla figura materna e non su quella paterna; misure che - peraltro - non mettono di per sé in discussione il principio della



parità morale e giuridica «dei coniugi» stabilito dall'art. 29, secondo comma, Cost., per la semplice ragione che operano su un piano diverso: non quello dei rapporti tra i coniugi, ma quello dei rapporti tra i genitori - non necessariamente uniti in matrimonio - e i figli.

Nello stesso senso merita di essere ricordato l'art. 4, paragrafo 2, della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, rilevante nell'ordinamento costituzionale nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. Tale disposizione prevede, testualmente, che «[l']adozione da parte degli Stati di misure speciali, comprese le misure previste dalla presente Convenzione, tendenti a proteggere la maternità non è considerato un atto discriminatorio».

Di questi dati normativi non può non tenersi conto quali punti di riferimento significativi nella valutazione della legittimità costituzionale di trattamenti stabiliti dalla legge specificamente in favore delle madri: anche con riguardo alla materia penitenziaria, che viene qui in considerazione.

5.2.4.- La conclusione non muta, ad avviso di questa Corte, con riguardo al divieto di discriminazione secondo il sesso nel godimento del diritto alla vita familiare, tutelato dagli artt. 8 e 14 CEDU.

È pur vero che, come rilevano i rimettenti, la Corte EDU ha più volte affermato che in linea di principio solo ragioni assai consistenti («very weighty reasons») possono giustificare differenze di trattamento basate sul sesso nel godimento di diritti rientranti nell'ambito di applicazione di una norma della Convenzione o dei suoi protocolli, e che in quest'ambito assunti generali sul ruolo femminile o attitudini sociali prevalenti in un Paese specifico non possono essere considerati, di per sé, una giustificazione sufficiente per trattamenti differenziati (Corte EDU, sentenza *Beeler* contro Svizzera, paragrafo 95, e ivi ulteriori riferimenti). Ciò vale anche allorché il trattamento differenziato concerne diritti rientranti in linea di principio nella sfera di applicazione di una norma della Convenzione o dei suoi protocolli, ma che abbiano natura «addizionale», in quanto il loro riconoscimento nel caso concreto non costituisca un obbligo a carico dello Stato parte (Corte EDU, sentenza *Khamtokhu e Aksenchik* contro Russia, paragrafo 58, e ivi ulteriori riferimenti).

Sulla base di tali principi, la Corte EDU ha sovente ritenuto incompatibili con gli artt. 8 e 14 CEDU normative nazionali che prevedevano trattamenti più favorevoli per le donne rispetto agli uomini (ancora sentenze *Beeler* contro Svizzera, paragrafo 95 e, con riferimento specifico ai benefici penitenziari, *Ēcis* contro Lettonia, paragrafi 90-93, peraltro con la precisazione che, in linea di principio, «talune divergenze di trattamento tra detenuti uomini e donne possono essere giustificate»); ovvero che - in materia giuslavoristica - privilegiavano le madri rispetto ai padri (sentenza *Konstantin Markin* contro Russia).

Tuttavia, in un caso particolarmente significativo in cui era in discussione la previsione della pena dell'ergastolo, nella Federazione Russa, per i soli i condannati uomini di età compresa tra i 18 e i 65 anni, la grande camera della Corte EDU - muovendo dal riconoscimento a ciascuno Stato di un ampio margine di apprezzamento nella definizione della propria politica in materia sanzionatoria penale - ha ritenuto giustificata la disparità di trattamento così creata tra condannati uomini e donne.

La Corte EDU ha posto tra l'altro l'accento: sull'esistenza di vari strumenti di diritto internazionale che riconoscono lo speciale bisogno di tutela della donna detenuta in relazione alla gravidanza e alla maternità (sentenza *Khamtokhu e Aksenchik* contro Russia, paragrafo 82); sui dati statistici che indicavano come anche nella Federazione Russa le condannate donne costituissero solo un'esigua porzione della popolazione complessiva dei detenuti (ancora, paragrafo 82); nonché sull'inesistenza di un obbligo deducibile dalla Convenzione di abolire interamente l'ergastolo (paragrafo 86). Constatazione, quest'ultima, che rendeva «difficile», secondo la Corte EDU, «criticare il legislatore russo per avere stabilito [...] l'esenzione dall'ergastolo di una determinata categoria di condannati», nell'ambito di una fase ancora «transizionale» della legislazione penale (paragrafo 85) che però si muoveva nella direzione di un sicuro «progresso» verso la più piena attuazione delle garanzie convenzionali (paragrafo 86).

Le opinioni concorrenti di più giudici in quella decisione hanno in particolare sottolineato come il cammino verso un'espansione dei diritti proceda, realisticamente, in modo graduale; ciò che impone di tollerare situazioni di - transitoria - ineguale distribuzione di nuovi benefici, sempre che nessun gruppo sia privato del livello minimo di tutela convenzionalmente garantito. In ogni caso, non si potrebbe rimproverare uno Stato per non avere garantito subito a tutti i consociati i nuovi e più elevati livelli di tutela (così, in particolare, le opinioni concorrenti delle giudici *Nußberger* e *Turković*).

Considerazioni analoghe possono formularsi, *mutatis mutandis*, anche in relazione alle questioni ora all'esame. Come poc'anzi rammentato, il livello minimo di tutela costituzionalmente necessario per gli interessi del minore, così come enucleato dalla giurisprudenza di questa Corte, è quello che assicura al bambino, di regola, la presenza di almeno uno dei genitori. La scelta compiuta dal legislatore di assicurare la presenza anche della madre condannata a una pena detentiva, pur laddove il padre sia in condizione di farsi carico della cura e dell'educazione del minore, è il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra l'interesse all'esecuzione della pena detentiva - e quindi della pretesa punitiva dello Stato - e l'interesse del minore alla relazione genitoriale.



È sempre dalla prospettiva della tutela del minore che occorre, dunque, valutare la scelta normativa: il legislatore, che in linea di principio è costituzionalmente obbligato ad assicurare la presenza di almeno uno dei genitori, ha scelto di riconoscere al minore stesso un livello addizionale di tutela, non costituzionalmente obbligato e però certamente attuativo dei principi costituzionali.

La scelta ha innegabilmente dei riflessi sull'omogeneità di trattamento dei genitori, ma non al punto da debordare nella discriminazione ingiustificata, non potendosi ritenere irragionevole la scelta di procedere gradualmente nella direzione di una più piena attuazione dei principi costituzionali menzionati, attraverso la selezione di una platea, peraltro numericamente ridotta, di persone condannate oggetto di specifiche direttive di tutela da parte della stessa Costituzione e di varie fonti internazionali di hard e soft law (si vedano, tra l'altro, le rules numeri 2, 58 e 64 delle «United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders» adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 2010, già testualmente citate nella sentenza n. 219 del 2023, punto 4.5. del Considerato in diritto, dalle quali si evince un generale favor per la concessione di misure extracarcerarie alle madri detenute).

5.2.5.- I rimettenti, e con essi l'amicus curiae, assumono che la disciplina censurata produrrebbe altresì una discriminazione non solo a danno dei padri, ma anche a danno delle madri, mogli o compagne dei condannati padri. Le prime infatti sarebbero costrette a sacrificare la propria carriera lavorativa per occuparsi dei figli, mentre i mariti o compagni delle condannate madri potrebbero contare, grazie alla misura alternativa all'esame, sull'apporto di queste ultime per far fronte ai carichi familiari, potendo così liberamente dedicarsi alle loro attività professionali.

In proposito, deve però rilevarsi che - una volta che si sia ritenuta non irragionevole la scelta legislativa di apprestare un trattamento di speciale favore per il mantenimento del rapporto tra madre e figlio, nell'interesse di quest'ultimo - la situazione appena descritta costituisce null'altro che una delle conseguenze collaterali a carico di terzi non colpevoli necessariamente connesse all'esecuzione della pena detentiva. Il carcere colpisce il reo, ma produce effetti indiretti pregiudizievoli anche nei confronti di altre persone: in primis, dei suoi familiari, che vengono privati del suo apporto - affettivo, ma anche finanziario e organizzativo - alla gestione dei carichi familiari. Queste conseguenze sono purtroppo inevitabili, e messe in conto dall'ordinamento nel momento in cui ritiene necessario privare la persona ritenuta colpevole di un reato della propria libertà personale, per la realizzazione degli scopi legittimi della pena.

5.2.6.- Tutto ciò, naturalmente, non impedisce al legislatore di considerare l'opportunità di un'estensione della misura a tutti i detenuti - padri e madri - non socialmente pericolosi, nel quadro di un complessivo bilanciamento tra tutti gli interessi individuali e collettivi coinvolti. Una tale scelta potrebbe, anzi, valorizzare ulteriormente il principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale.

Ma una simile decisione, a giudizio di questa Corte, resta allo stato riservata alla discrezionalità del legislatore, non potendo considerarsi imposta né dalle norme costituzionali, né da quelle convenzionali evocate dai rimettenti.

Dal che la non fondatezza anche delle censure formulate in riferimento agli artt. 3, 29, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU.

5.3.- Nemmeno è fondata la censura formulata dal solo Tribunale di sorveglianza di Venezia in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.

Assume il rimettente che la differente disciplina di accesso alla misura per padri e madri condannati si tradurrebbe in un pregiudizio per la stessa funzione rieducativa della pena nei confronti del detenuto, «perpetrando una concezione oggi non più accettabile (né rispondente alla realtà) dei ruoli sociali e all'interno della famiglia».

L'argomento è, in verità, meramente ancillare rispetto a quelli adottati a sostegno delle censure appena esaminate, e ritenute non fondate per le ragioni sin qui illustrate. Esso potrebbe essere considerato al più meritevole di attenzione da parte del legislatore, ma non certo di tale pregnanza da condurre addirittura a una dichiarazione di incompatibilità con la finalità rieducativa della pena di una disciplina che - per ragioni ritenute costituzionalmente non insostenibili da questa Corte - tuttora differenzia il ruolo della madre e del padre in materia di concessione delle misure alternative alla detenzione.

5.4.- In conclusione, nessuna delle censure che investono l'inciso «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre» è fondata.

Spetterà al prudente apprezzamento del giudice di sorveglianza valutare se e in che misura il concetto di «impossibilità» della madre possa essere esteso, in via interpretativa, anche a situazioni - diverse dal mero svolgimento di un'attività lavorativa da parte della madre, in presenza di supporti familiari o sociali che garantiscano la necessaria cura dei minori durante i suoi orari di lavoro - in cui l'eccezionalità del carico connesso ai doveri di cura renda inesigibile che la sola madre vi faccia efficacemente fronte, in relazione ad esempio alle gravi patologie di cui il minore soffre e alle sue necessità di continua assistenza (sul punto, si veda anche Cass., n. 4796 del 2021).



6.- Rimangono infine da esaminare le censure, formulate in via subordinata dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, concernenti il solo frammento normativo «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», le quali mirano a consentire al padre detenuto di accedere alla detenzione domiciliare speciale quanto meno allorché la madre sia deceduta o sia comunque impossibilitata a provvedere alla cura e all'educazione del figlio.

Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, 30 e 31, secondo comma, Cost., sulla base dei principi già enunciati nella sentenza n. 219 del 2023, restando assorbiti gli ulteriori parametri.

6.1.- Come già rammentato, in tale sentenza si è affermato che il principio dell'interesse preminente del minore - desunto dalle citate previsioni costituzionali, interpretate alla luce delle pertinenti norme internazionali e dell'Unione europea (ampiamente sul punto sentenza n. 102 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) - richiede che gli interessi sottesi all'esecuzione intramuraria della pena debbano, di regola, cedere di fronte all'esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta con almeno uno dei due genitori.

Di tale esigenza si è fatto carico il legislatore in numerose discipline, tra cui le due evocate dal rimettente quali *tertium comparationis*:

- l'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit., che ammette il detenuto padre alla misura, strutturalmente analoga, della detenzione domiciliare "ordinaria" nel caso di decesso o assoluta impossibilità della madre a far fronte alla propria responsabilità genitoriale, senza richiedere l'ulteriore condizione dell'assenza di altre persone in grado di prendersi cura dei figli; e

- l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., che stabilisce tra l'altro il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere a carico del padre del figlio di età non superiore a sei anni, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, in presenza delle medesime condizioni previste dall'art. 47-ter, comma 1, lettera b), ordin. penit.

In particolare il primo *tertium* è certamente omogeneo rispetto alla disciplina ora censurata, come questa Corte ha più volte sottolineato, evidenziando l'identità di *ratio* della detenzione domiciliare "ordinaria" e speciale, allorché siano disposte in funzione della cura dei figli minori o con disabilità (*ex multis*, sentenze n. 30 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 18 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto).

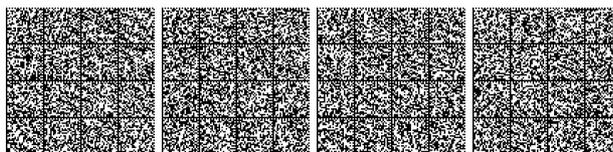
Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, non pare d'altra parte a questa Corte che la sola circostanza che i condannati ai quali può applicarsi la detenzione domiciliare speciale debbano scontare una pena detentiva (anche residua) più lunga rispetto a quelli ai quali può applicarsi la detenzione domiciliare "ordinaria" valga a giustificare il sacrificio addizionale imposto a soggetti estranei rispetto al reato (i figli minori del condannato). Per effetto della disposizione censurata, essi si vedono attualmente, senza eccezioni, privati della possibilità di vivere una relazione continuativa con l'unico genitore ancora in vita, o comunque in condizioni di assolvere le proprie responsabilità di cura.

Ciò che resta fondamentale è, piuttosto, l'attento accertamento, da parte del giudice della sorveglianza, con il necessario supporto dei servizi sociali, non solo che il padre condannato non manifesti «un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti» (e di fuga, nelle ipotesi del comma 1-bis), ma altresì che il ripristino della convivenza con i figli minori, in alternativa rispetto all'affidamento di costoro a terze persone in grado di prendersene cura, risponda effettivamente ai loro interessi, alla cui tutela è finalizzata la misura alternativa in esame; e che tale rispondenza sia poi concretamente verificata durante l'esecuzione della misura, attraverso i controlli stabiliti dall'art. 284, comma 4, cod. proc. pen. (richiamato dal comma 3 dell'art. 47-quinquies ordin. penit.), nonché dal comma 5 dello stesso art. 47-quinquies ordin. penit. Ciò al fine, in particolare, di evitare ogni impropria strumentalizzazione dei minori al solo scopo di ottenere il beneficio da parte di un padre in realtà non idoneo alla cura degli stessi.

6.2.- Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, limitatamente alle parole «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

7.- Il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha sollecitato questa Corte a valutare, in caso di accoglimento della questione sollevata in via subordinata, la possibilità di estendere in via consequenziale la dichiarazione di illegittimità costituzionale all'art. 21-bis ordin. penit., che disciplina l'assistenza all'esterno dei figli minori, e che parimenti subordina la concedibilità del beneficio alla condizione che la madre sia detenuta o impossibilitata, e non vi sia modo di affidare la prole ad altri che al padre.

L'Avvocatura dello Stato ha formulato, in proposito, un'eccezione di inammissibilità di una simile «questione», che tuttavia non può essere considerata tale: il che toglie ogni sostanza all'eccezione. La decisione di estendere, in via consequenziale, a una disposizione distinta da quella censurata la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, è in effetti frutto di una valutazione che questa Corte compie di volta in volta motu proprio, laddove ritenga sussistere i requisiti indicati dalla legge. Tale valutazione non è dunque vincolata da



eventuali sollecitazioni da parte dell'ordinanza di rimessione; sollecitazioni che, peraltro, il giudice *a quo* resta libero di formulare, in chiave di mero suggerimento.

Dal momento che l'art. 21-*bis* ordin. penit. disciplina un istituto distinto da quello in questa sede esaminato, e che peraltro non viene in considerazione nel caso oggetto del giudizio *a quo*, questa Corte non ritiene sussistenti i presupposti di cui all'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), limitatamente alle parole «e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre»;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, ordin. penit., sollevate, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Bologna e dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-quinquies, comma 7, ordin. penit., sollevate, complessivamente, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale di sorveglianza di Bologna, in via principale, e dal Tribunale di sorveglianza di Venezia con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250052

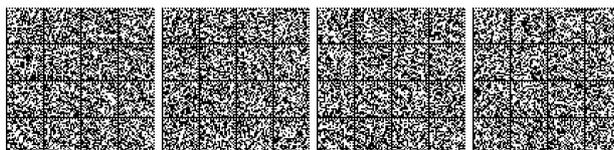
N. 53

Sentenza 10 febbraio - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione di maggiorenni - Cognome dell'adottato - Possibilità, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età - Omessa previsione - Denunciata violazione del diritto all'identità personale e irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'adozione piena del minore d'età - Non fondatezza delle questioni.

- Codice civile, art. 299, primo comma.
- Costituzione, artt. 2 e 3, primo comma



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sezione prima civile, sul ricorso proposto da F. M. e N. R. con ordinanza del 30 maggio 2024, iscritta al n. 159 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udita nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 maggio 2024 (iscritta al n. 159 reg. ord. 2024), il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, secondo cui «[I]’adottato assume il cognome dell’adottante e lo antepone al proprio».

2.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che F. M. e N. R. adivano il Tribunale di Reggio Emilia, «affinché venisse disposta l’adozione da parte [loro di S. S.], persona maggiore di età».

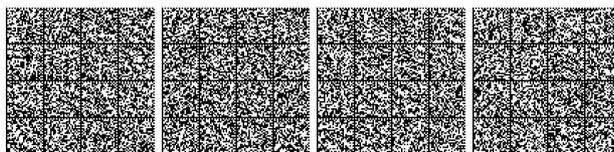
2.1.- Il giudice *a quo* afferma che sussistono i requisiti di legge per poter pronunciare l’adozione e rappresenta il contesto di fatto nel quale si colloca la domanda di adozione.

In particolare, quando l’adottanda (ora maggiorenne) aveva cinque anni, i suoi genitori biologici erano decaduti dalla responsabilità genitoriale, in forza di un provvedimento emesso in data 31 marzo 2000 dal Tribunale per i minorenni di Bologna, che li aveva reputati «del tutto inidonei a prendersi cura [della bambina] per essere ambedue gravemente tossicodipendenti, con serissime ripercussioni sulla loro salute, sulla loro capacità e sulla loro autonomia». Contestualmente, S. S. veniva affidata alla azienda unità sanitaria locale (AUSL) di Parma, che individuava, a partire dal 6 marzo 2001, quale famiglia affidataria quella dei ricorrenti nel giudizio principale.

Il rimettente espone, di seguito, che l’affidamento era proseguito ininterrottamente da quando la minore aveva sei anni sino al raggiungimento della maggiore età e che la stessa, anche successivamente, aveva continuato a vivere con la famiglia affidataria sino al momento in cui aveva contratto matrimonio.

Il giudice *a quo* riporta, inoltre, che S. S. non aveva mai potuto riprendere i contatti con i genitori biologici; che questi erano deceduti prima dell’apertura del procedimento di adozione della maggiorenne; che l’adottanda aveva prestato «incondizionato consenso» alla domanda di adozione; che sia gli adottanti sia l’adottanda domandavano che quest’ultima potesse assumere esclusivamente il cognome della famiglia adottante, sostituendolo al cognome dei propri genitori biologici.

Nel giudizio principale, l’attribuzione del solo cognome degli adottanti veniva motivata sulla base di una triplice considerazione: l’adottanda non aveva neppure memoria dei propri genitori biologici, che avevano anteposto «la propria inclinazione agli stupefacenti ad un sia pur minimo interesse o scrupolo» verso la figlia; l’adozione non era stata richiesta quando l’adottanda era minorenni «semplicemente perché gli Adottanti non erano stati sollecitati a prendere in considerazione tale possibilità»; l’adottanda considerava quale «sua sola e unica famiglia» quella degli adottanti.



Ai fini dell'accoglimento della domanda, adottanti e adottanda sostenevano una interpretazione adeguatrice della disposizione di cui all'art. 299, primo comma, cod. civ., in virtù della quale sarebbe stato possibile assumere esclusivamente il cognome della «famiglia adottante», sostituendolo al cognome dei propri genitori biologici.

3.- Così riferite le premesse in fatto, il rimettente reputa non percorribile, in virtù del dato testuale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., l'itinerario ermeneutico prospettato dalla difesa delle parti nel giudizio *a quo*.

Ritiene, pertanto, di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale.

4.- Per quanto concerne la rilevanza, il Tribunale di Reggio Emilia afferma che la domanda di adozione e di attribuzione del solo cognome degli adottanti, qualificata come «concreta e attuale», non potrebbe trovare accoglimento, a meno che non siano accolte le censure poste sull'art. 299, primo comma, cod. civ.

5.- Di seguito, argomenta in merito alla non manifesta infondatezza delle questioni che solleva in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost., sotto il duplice profilo della lesione dell'identità personale e dell'irragionevole disparità di trattamento.

5.1.- Con una prima formulazione del *petitum*, il Tribunale rimettente prospetta un contrasto con i parametri evocati della norma censurata «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale».

5.1.1.- Nel motivare la dedotta lesione del diritto all'identità personale, il giudice *a quo* richiama, anzitutto, ampi stralci della sentenza n. 135 del 2023 di questa Corte, che - sulla base dei medesimi parametri evocati nell'odierna vicenda - ha dichiarato costituzionalmente illegittimo lo stesso art. 299, primo comma, cod. civ., «nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello originario dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto».

In particolare, il rimettente desume dalla sentenza vari principi ispiratori, che ritiene possano illuminare l'odierna questione, attraverso un ragionamento che scompone in alcuni passaggi. Sussisterebbe e sarebbe tutelato dalla Costituzione, in quanto discenderebbe dalla «specificazione del concreto contenuto dell'art. 2 Cost.», un diritto all'identità personale, che ricomprende il diritto al nome e sarebbe suscettibile di bilanciamento, presentando nondimeno «un carattere di elevata cogenza» (è richiamata, con citazione di ampie parti, la sentenza di questa Corte n. 13 del 1994). Al contempo, andrebbe tenuta in considerazione la valenza sociale e personalistica dell'adozione del maggiore d'età, anche a seguito dell'evoluzione che ha interessato tale istituto, per valutare se le restrizioni poste dall'ordinamento siano irragionevoli e dunque lesive dell'identità personale. Nello specifico, andrebbe valorizzata la funzione dell'istituto volta a «conferire consacrazione giuridica» a formazioni sociali fortemente assimilabili alla famiglia, quale sarebbe il caso dell'adottato che ha vissuto per lungo tempo con il coniuge del genitore biologico, che poi lo adotta da adulto, o quello della persona che ha vissuto in regime di affidamento, fin da quando era minore di età, con coloro che lo adottano al raggiungimento della maggiore età.

Il giudice *a quo* reputa, dunque, possibile ricondurre tali formazioni sociali «alla famiglia biologica (o alla famiglia costituzionale *tout court*)» e, ove siano riscontrabili «volontà e [...] consenso delle parti interessate», ritiene necessario applicare la disciplina dell'adozione del minore.

In caso contrario, a parere del rimettente, l'imposizione del cognome della famiglia originaria si risolverebbe nella «difesa di un diritto dei genitori biologici», che dovrebbe, viceversa, considerarsi recessivo, ove lo stesso ordinamento, privando i genitori della relativa responsabilità genitoriale, abbia operato una netta cesura tra la famiglia biologica dell'adottato e quest'ultimo. Secondo il giudice *a quo*, l'attuale assetto normativo, nel non aver riguardo al comportamento che definisce «colpevole, grave, riprovevole e pregiudizievole, se non anche francamente criminale» di chi ha abbandonato un minore, poi divenuto maggiorenne, determinerebbe una sorta di «incrollabile privilegio genetico» a favore della famiglia biologica, «derivante dal fatto meccanico e biologico del concepimento e del parto», così imprimendo «un marchio indelebile sul 'corpo sociale e visibile' del figlio», che l'interessato sarebbe destinato a portare con sé ed, eventualmente, a trasmettere ai propri discendenti. Tale marchio consisterebbe in un cognome che, ad avviso del rimettente, non potrebbe «avere altro significato che quello dell'abbandono, del dolore, della delusione, della sofferenza e finanche della tragedia».

Il giudice *a quo* riconosce, peraltro, che non in tutti i casi in cui sussistono gravi inadempimenti degli obblighi derivanti dalla responsabilità genitoriale si giunge alla dichiarazione dello stato di adottabilità del minore, condizione necessaria al realizzarsi dell'adozione piena, la cui disciplina prevede la sostituzione del cognome «'(meramente) biologico'» con quello della famiglia che si assume gli obblighi propri dei genitori.



5.1.2.- Alla presunta lesione del diritto all'identità personale, il Tribunale di Reggio Emilia aggiunge la ritenuta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento «tra il caso del minore adottato prima della maggiore età dalla famiglia di accoglienza e quello del minore 'solo' affidato, anche se magari per quasi tutta la minore età (come nel caso di specie), e rispetto al quale l'adozione intervenga solamente dopo il raggiungimento della maggiore età».

La diversità di fattispecie, ad avviso del rimettente, sarebbe legata a contingenze di mero fatto, indifferenti rispetto ai diritti delle parti in causa, quali i tempi dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali, che potrebbero determinare il sopravvenire della maggiore età prima della dichiarazione dello stato di adottabilità, in mancanza peraltro di strumenti a disposizione del minore per richiedere l'accertamento di tale stato.

5.2.- Alla prima formulazione del *petitum*, che il rimettente reputa potenzialmente risolutivo delle due questioni sopra richiamate, vengono poi aggiunte, sempre avendo riguardo alle medesime censure, ulteriori prospettazioni che ipotizzano, in alternativa, varie pronunce additive.

5.2.1.- Il giudice *a quo*, anzitutto, sostiene che il contrasto della norma censurata con gli evocati parametri potrebbe ravvisarsi «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongono a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo».

Il rimettente ritiene, infatti, che potrebbe essere «ragionevole e proporzionata» una estensione della possibilità di assumere il solo cognome dell'adottante quando vi sia, oltre al consenso degli adottanti, quello dei genitori biologici, oppure quando il consenso di questi ultimi non sia necessario, essendo gli stessi deceduti prima dell'adozione.

Il Tribunale di Reggio Emilia chiarisce di aver preso in considerazione anche la sussistenza di eventuali interessi contrapposti, quali la «salvaguardia della pubblica sicurezza e [la] prevenzione della criminalità», che potrebbero giustificare l'obbligo di mantenere traccia del cognome originario della persona adottata maggiore d'età. Nondimeno, sostiene che detti interessi non possano considerarsi prevalenti rispetto al diritto posto alla base della citata sentenza n. 135 del 2023.

Secondo il giudice *a quo*, da tale pronuncia sarebbe dato desumere un progressivo superamento della netta separazione tra gli istituti, pur sempre distinti, dell'adozione del maggiore d'età e di quella del minore d'età, almeno nei casi in cui emerga la costituzione di formazioni sociali fortemente assimilabili alla famiglia.

Dalla constatazione secondo cui, nei casi appena richiamati, emergerebbe un progressivo avvicinamento fra i due istituti ritrae, di seguito, che la disciplina del cognome si ponga «in termini, se non certamente identici, quantomeno significativamente simili» nell'adozione piena del minore d'età e in quella della persona maggiore d'età.

In particolare, l'adoptione plena dimostrerebbe come l'interesse alla conservazione del cognome originario possa essere talora considerato recessivo. Questo consentirebbe di valutare anche nell'adozione di persona maggiore d'età le ipotesi in cui tale interesse non debba prevalere, non ravvisandosi nella sostituzione del cognome originario un «movente estemporaneo, opportunistico, capriccioso, edonistico, emulativo, o finalizzato al mascheramento della propria pregressa identità», quanto piuttosto l'esigenza di dare risalto a un consolidato vincolo di natura propriamente familiare.

5.2.2.- Con una ulteriore formulazione del *petitum*, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata si potrebbe porre in contrasto con gli evocati parametri «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongono a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l'adottato sia il figlio del coniuge dell'adottante o sia stato affidato alla famiglia dell'adottante o degli adottanti prima del raggiungimento della maggiore età e fino a tale momento».

Tale ipotesi di intervento additivo viene prospettata per l'ipotesi in cui questa Corte non ritenesse sufficiente il solo consenso dei genitori biologici, o l'impossibilità di manifestare il dissenso, e ravvisasse l'esigenza di limitare il proprio intervento ai soli casi in cui «sia accertata la stretta assimilabilità alla relazione propriamente familiare di quella intercorsa tra l'adottante, o gli adottanti, e l'adottato».

5.2.3.- Ancora, con una successiva prospettazione, il giudice *a quo* sposta l'asse delle censure sul rischio che l'opposizione da parte dei genitori biologici o la loro impossibilità a manifestare un consenso alla sostituzione del cognome dell'adottando possa pregiudicare l'interesse di quest'ultimo.

Delinea, dunque, un intervento additivo in virtù del quale la norma censurata potrebbe ritenersi in contrasto con gli evocati parametri «nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere



o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l'adottato tale mancato assenso».

In riferimento a tale formulazione del petitum, il rimettente richiama le già illustrate circostanze di fatto che caratterizzano la vicenda da cui origina l'incidente di costituzionalità, relative: all'età dell'allontanamento dai genitori biologici, all'abbandono, al decesso di questi, all'affidamento e alla lunga convivenza con la famiglia affidataria.

Ad avviso del giudice *a quo*, il caso oggetto del processo principale sarebbe paradigmatico della difficoltà di tipizzare rigidamente i presupposti, al ricorrere dei quali l'obbligo indefettibile di mantenere il cognome originario determinerebbe un «serissimo pregiudizio all'identità personale» dell'adottato.

5.2.4.- Infine, il rimettente formula un'ultima ipotesi di intervento additivo, che sottopone a questa Corte per il caso in cui quelle precedenti venissero reputate «eccessivamente generic[he]» e tali da conferire al giudice uno spazio di discrezionalità troppo ampio. Invoca, pertanto, una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante che abbia ricevuto in affidamento l'adottato nella sua minore età a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all'emissione del provvedimento che ha disposto l'affidamento i genitori biologici dell'adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell'adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 30 maggio 2024 (iscritta al n. 159 del reg. ord. 2024), il Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost.

1.1.- I citati parametri costituzionali sono evocati sotto un duplice profilo: per lesione del diritto all'identità personale e per irragionevole disparità di trattamento tra la disciplina che regola l'attribuzione del cognome al minore d'età adottato dalla famiglia cui era stato in precedenza affidato e quella che si applica al maggiore d'età che viene adottato dalla famiglia alla quale era stato affidato quando era minorenni.

1.2.- La disposizione censurata prevede che «[l]adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio».

Tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 135 del 2023, «nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto».

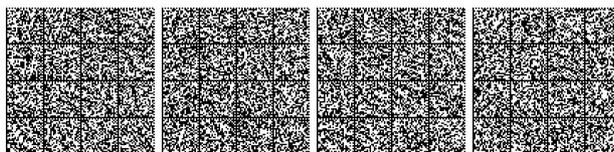
1.2.1.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della norma censurata, «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto e i genitori biologici dell'adottato siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale».

1.2.2.- Di seguito, formula ulteriori variazioni del secondo periodo della pronuncia additiva, proponendo l'aggiunta, dopo l'affermazione «se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto», delle seguenti frasi che prospetta in via alternativa:

- «e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potersi esprimere al riguardo»;

- ovvero, «e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o siano deceduti prima di potere esprimere consenso o dissenso, e l'adottato sia il figlio del coniuge dell'adottante o sia stato affidato alla famiglia dell'adottante o degli adottanti nel tempo della sua minore età»;

- ovvero, ancora, «e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che sussistono gravissimi motivi che inducano a ritenere pregiudizievole per l'adottato tale mancato assenso».



Infine, con un'ultima declinazione del *petitum*, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., «[n]ella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di sostituire, anziché di aggiungere o di anteporre, il cognome dell'adottante che abbia ricevuto in affidamento l'adottato nella sua minore età a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto, e i genitori biologici dell'adottato non si oppongano a tale scelta, o, in caso di opposizione o nel caso in cui non possano esprimersi al riguardo, per morte o altro motivo, il giudice accerti che nel tempo successivo all'emissione del provvedimento che ha disposto l'affidamento i genitori biologici dell'adottato sono venuti meno ai propri obblighi di mantenimento, istruzione ed educazione dell'adottato in maniera continuativa, grave e ingiustificata».

2.- A fronte delle varie richieste additive ipotizzate dal rimettente, occorre anzitutto rilevare, in linea con la giurisprudenza costituzionale, che «“il *petitum* dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente”, ma non vincola questa Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, più di recente, sentenza n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 46 del 2024).

Ciò premesso, da un lato, si deve constatare che, nell'odierno giudizio, il senso delle questioni è chiaro, poiché il giudice *a quo* dubita, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale della norma censurata, in quanto impedisce all'adottato maggiore d'età di assumere il solo cognome dell'adottante.

Da un altro lato, ove questa Corte ravvisasse nella previsione censurata un *vulnus* ai citati principi costituzionali, potrebbe attingere anche aliunde le eventuali condizioni idonee a porre rimedio alle asserite violazioni.

Le censure sono, pertanto, ammissibili.

3.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 2 Cost., per lesione del diritto all'identità personale, non è fondata.

4.- In via preliminare, è opportuno rammentare che «[i]l cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati» (sentenza n. 131 del 2022, nel solco di una giurisprudenza ultraventennale: sentenze n. 286 del 2016, n. 268 del 2002, n. 120 del 2001, n. 297 del 1996 e n. 13 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 135 del 2023).

Nella sua funzione identificativa, il nome - che è composto dal cognome e dal prenome ed è «per legge attribuito» (art. 6 cod. civ.) - è sottratto alla piena disponibilità del titolare, il cui consenso può essere solo il presupposto di eventuali modifiche, disposte o per provvedimento giudiziale o per provvedimento del prefetto (art. 89 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante «Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127»).

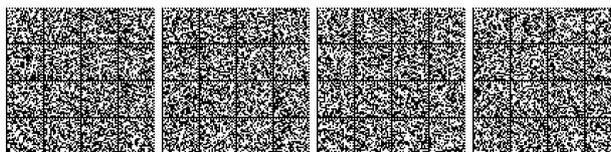
Nella sua funzione identitaria, il cognome, unitamente al prenome, configura un segno distintivo che, a partire dal momento in cui viene attribuito, determina un meccanismo di progressiva stratificazione e di consolidamento dell'identità personale, sicché proprio in tale diritto «si radicano le ragioni della tutela del cognome» (sentenza n. 135 del 2023).

Di riflesso, se, per un verso, il cognome originariamente si incardina nello status *filiationis* (sentenza n. 131 del 2022), per un altro verso, a mano a mano che l'identità personale si costruisce intorno a quel segno, è lo stesso diritto all'identità personale a rendere il cognome capace di resistere, di norma, ai mutamenti di status.

Sulla base di tali coordinate, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 165 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), nella parte in cui non prevedeva che, in caso di rettifica dei registri dello stato civile per ragioni indipendenti dal soggetto (nella specie per accertata falsità parziale dell'atto di nascita), la persona potesse «ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere il cognome originariamente attribuitogli ove questo sia ormai da ritenersi autonomo segno distintivo della sua identità personale» (sentenza n. 13 del 1994).

Nel medesimo solco si colloca la sentenza n. 297 del 1996, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 262 cod. civ., nella parte in cui, al comma primo, «non prevede che il figlio naturale, nell'assumere il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, possa ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere, antepoendolo o, a sua scelta, aggiungendolo a questo, il cognome precedentemente attribuitogli con atto formalmente legittimo, ove tale cognome sia divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale».

Qualche anno più tardi, proprio con riguardo alla disposizione oggetto delle odierne censure - ovvero, l'art. 299, primo comma, cod. civ. - questa Corte ha ritenuto non fondata la questione prospettata dal rimettente volta a introdurre l'automatica e inderogabile anteposizione del cognome originario dell'adottato rispetto a quello dell'adottante, sul



presupposto che la lesione della identità sia piuttosto «ravvisabile nella soppressione del segno distintivo» (sentenza n. 120 del 2001).

Di seguito, nel valutare l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione - in quanto applicabile, in virtù del rinvio di cui all'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), all'adozione in casi particolari - la sentenza n. 268 del 2002 ha dichiarato non fondata la questione che mirava a sostituire il cognome del minore adottato con il solo cognome dell'adottante, marito della madre.

Infine, proprio in ragione del diritto all'identità personale sotteso all'originario cognome dell'adottato, la sentenza n. 135 del 2023 (punto 5.2. del Considerato in diritto) ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 299, primo comma, cod. civ., «nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto».

5.- Ebbene, dallo stesso percorso tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte trapelano le ragioni della non fondatezza dell'odierna questione posta in riferimento alla lesione del diritto all'identità personale.

La duplice funzione identificativa e identitaria del cognome, intorno al quale, unitamente al prenome, si stratifica nel tempo il diritto all'identità personale, rende, infatti, non irragionevole la scelta legislativa di escludere, con l'art. 299, primo comma, cod. civ., la possibile sostituzione, e dunque la cancellazione, del cognome originario dell'adottato, che per (almeno) diciotto anni ha rappresentato il segno distintivo della sua identità personale.

A riguardo, questa Corte ha ravvisato una possibile lesione dell'identità personale dell'adottato maggiore d'età proprio nel caso della «soppressione del segno distintivo» costituito dal suo originario cognome (sentenza n. 120 del 2001).

Del resto, finanche nell'adozione del minore in casi particolari, nel cui contesto la costruzione dell'identità personale intorno all'originario cognome è per definizione meno consolidata di quella che si riscontra nel caso del maggiore d'età, questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale del rinvio operato dall'art. 55 della legge n. 184 del 1983 all'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente di assumere il solo cognome dell'adottante (sentenza n. 268 del 2002). Perno di tale decisione è stata la tutela dell'originario cognome del minore quale «tratto essenziale della [...] identità personale», da cui si è dedotta la non irragionevolezza della scelta di preservare «il legame del minore col proprio passato e, perciò, con la sua identità personale come essa è stata ed è conosciuta nell'ambiente sociale di cui egli è, e deve continuare ad essere, parte».

Un tale rilievo vale, evidentemente, tanto più nel caso dell'adottato maggiore d'età.

Vero è che nella prospettazione del rimettente la sostituzione del cognome dell'adottato con quello dell'adottante richiederebbe, similmente a quanto previsto dalla sentenza n. 135 del 2023, un consenso all'adozione favorevole al prodursi del peculiare effetto riguardante il cognome.

Senonché, nel caso deciso con la sentenza n. 135 del 2023, il consenso dell'adottato è espressione dell'esigenza di dare maggior risalto al suo originario cognome, in quanto segno distintivo dell'identità personale, e il consenso dell'adottante sottende una mera condivisione di detta esigenza, che, comunque, non sacrifica l'interesse a trasmettere anche il suo cognome.

Di contro, nel caso della prospettata sostituzione del cognome dell'adottato, quest'ultimo dovrebbe far valere un interesse alla cancellazione del suo stesso cognome, il che lo espone al rischio di subire condizionamenti da parte dell'adottante, tanto più ove si considerino i benefici che l'adozione civile apporta all'adottato sul piano successorio.

Non può, dunque, ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di garantire, in via di automatismo, il mantenimento del cognome originario dell'adottato, a latere di quello dell'adottante.

6.- Tale esito non è destinato a mutare in considerazione del perimetro entro il quale il rimettente ravvisa la possibile lesione del diritto all'identità personale, che sussisterebbe solo in presenza di particolari situazioni.

Nelle varie proposte additive prospettate dal giudice *a quo* si fa riferimento alternativamente: ai casi in cui i genitori biologici dell'adottato fossero decaduti dalla responsabilità genitoriale o fossero venuti meno - in maniera continuativa, grave e ingiustificata - ai loro obblighi di mantenimento, istruzione e educazione dell'adottato, quando questi era minorenne; oppure alle ipotesi in cui, al momento dell'adozione, i genitori biologici risultino deceduti o non si oppongano alla sostituzione del cognome del figlio che viene adottato da adulto o, infine, in mancanza del loro consenso, sia accertato il rischio di un pregiudizio per lo stesso adottato.

Inoltre, in alcune delle ipotesi formulate, si evocano, cumulativamente rispetto ai già richiamati presupposti, le situazioni in cui l'adottato maggiore d'età sia figlio del coniuge dell'adottante o venga adottato dai precedenti affidatari.



In sostanza, le delimitazioni prospettate dal giudice *a quo*, da un lato, rivolgono lo sguardo al passato dell'adottato e al rapporto di questi, quando era minorenni, con i propri genitori biologici e, da un altro lato, sembrano voler dare risalto alla prospettiva plurifunzionale dell'adozione del maggiore d'età.

6.1.- Deve, invero, convenirsi con il rimettente che l'adozione di persona maggiore d'età ha conosciuto un'evoluzione sotto il profilo funzionale.

A fronte, infatti, dell'originario divieto di adottare per chi avesse «discendenti legittimi o legittimati» (art. 291, primo comma, cod. civ.), nonché dell'iniziale disciplina concernente l'età dell'adottante e il divario d'età rispetto all'adottato, vi sono stati un progressivo «“temperamento” dei divieti e dei limiti preesistenti», nonché «l'estensione del “potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito dalla norma al tribunale” (sentenza n. 252 del 1996, punto 2 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 5 del 2024).

Attualmente, il maggiore d'età può essere adottato da una persona capace di agire, che non abbia discendenti o che li abbia maggiorenni e consenzienti, che abbia compiuto i trentacinque anni di età e la cui età superi di «almeno di diciotto anni» quella dell'adottando (art. 291, primo comma, cod. civ.), a meno che sussistano motivi meritevoli che consentano al giudice di ridurre, nei casi di esigua differenza, quell'intervallo di età (sentenza n. 5 del 2024).

La richiamata evoluzione ha consentito, dunque, di ravvisare nell'adozione del maggiore d'età un istituto plurifunzionale (sentenza n. 135 del 2023 e, in senso conforme, sentenza n. 5 del 2024).

Da un lato, trova conferma la sua originaria e primaria funzione volta a «procurare un figlio a chi non l'ha avuto in natura e nel matrimonio (adoptio in hereditatem)» (sentenza n. 5 del 2024), in linea con quanto a lungo sostenuto da questa Corte (sentenze n. 120 del 2001, n. 500 del 2000, n. 240 del 1998, n. 252 del 1996, n. 53 del 1994 e n. 89 del 1993, nonché ordinanza n. 170 del 2003).

Da un altro lato, a essa si affiancano ulteriori funzioni che assecondano «istanze di tipo solidaristico, variamente declinate» (sentenza n. 135 del 2023 e, negli stessi termini, sentenza n. 5 del 2024). L'istituto può, infatti, abbracciare tanto la situazione in cui versano «persone, spesso anziane, [che] confidano in un rafforzamento - grazie all'adozione - del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando», quanto i casi dell'«adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento [familiare] deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare» (sentenza n. 135 del 2023).

6.2.- Ciò precisato, la constatazione secondo cui l'adozione della persona maggiore d'età presenta presupposti applicativi più flessibili e può assolvere a plurime funzioni non determina, tuttavia, una perdita di autonomia dell'istituto, né crea una imprescindibile attrazione delle ultime due funzioni, sopra richiamate, verso la disciplina dell'adoptio plena del minore.

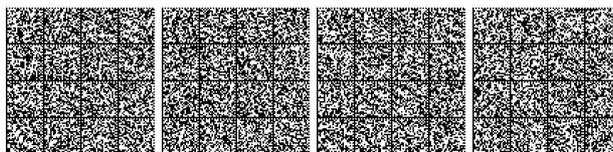
In particolare, non rilevano, sul piano giuridico, congiunture di mero fatto, quale può ritenersi il ritardo dell'affidatario, che omette di presentare la domanda di adozione di chi gli è stato affidato, quando questi era ancora minorenni, e si vede dunque costretto a fare ricorso all'adozione della persona maggiore di età. Simili circostanze non possono, infatti, giustificare una commistione fra istituti giuridici associati a differenti presupposti normativi - per l'appunto, la minore o la maggiore età - che, in generale, comportano per l'ordinamento rilevanti implicazioni giuridiche e mutamenti di disciplina.

Alla luce di tali considerazioni non è, dunque, irragionevole che il legislatore abbia ommesso di dare rilievo, nella disciplina concernente l'attribuzione del cognome all'adottato maggiore d'età, a elementi estranei a tale istituto, in quanto riguardanti il passato da minorenni di chi oramai è maggiore d'età, oppure in quanto diretti a coinvolgere nel procedimento soggetti non implicati nell'adozione civile, quali sono i genitori biologici dell'adottato divenuto maggiorenne.

7.- Le considerazioni sopra svolte disvelano, in pari tempo, le ragioni della non fondatezza anche della seconda questione posta in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., concernente la ritenuta irragionevole disparità di trattamento tra il minorenni adottato dalla famiglia affidataria, che assume solo il cognome degli adottanti, e il maggiorenne che viene adottato dai precedenti affidatari e che non potrebbe acquisire quel solo cognome.

È opportuno, in proposito, rammentare che, ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., in tanto può essere fatta valere l'irragionevole disparità di trattamento, in quanto la censura miri a estendere una medesima disciplina a situazioni che, avendo riguardo alla *ratio* di tale normativa, risultino omogenee (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 34 del 2025, n. 212 e n. 171 del 2024).

Ebbene, proprio dal confronto tra un istituto concepito intorno al minorenni e un altro plasmato in funzione del maggiorenne emerge l'evidente disomogeneità tra le due fattispecie poste a confronto.



Prova ne sia che lo stesso rimettente se, da un lato, evoca quale *tertium comparationis* la disciplina dell'adozione piena, da un altro lato, non chiede l'estensione all'adozione del maggiore d'età della relativa disciplina, ovvero dell'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che comporterebbe l'attribuzione automatica del solo cognome degli adottanti.

Al contrario, il giudice *a quo* prospetta, in alternativa, vari interventi additivi che, insieme al consenso di adottante e adottando, introducono una serie di ulteriori presupposti, diretti a guardare retrospettivamente a quando il maggiore d'età era minorenni, al chiaro fine di creare una similitudine tra fattispecie che, tuttavia, restano disomogenee.

8.- Evidenziata la non fondatezza delle censure sollevate dal rimettente, deve piuttosto rilevarsi che la vicenda oggetto del giudizio principale lascia trapelare l'esigenza di tenere conto di un possibile interesse del tutto peculiare, non correlato in quanto tale all'istituto dell'adozione del maggiore d'età, neppure nel caso in cui l'adozione sia stata richiesta da coloro che erano stati i suoi affidatari.

Si tratta dell'interesse a cancellare il cognome che attesta la propria origine naturale, poiché, nonostante la funzione identitaria da esso lungamente svolta, l'interessato percepisce che quel segno reca una memoria per lui pregiudizievole, in quanto capace di rinnovare il ricordo di un abbandono.

Senonché, simile interesse è tale da dover coinvolgere esclusivamente la persona, che quel cognome ha portato, e può trovare tutela in altre previsioni dell'ordinamento.

Giova, a riguardo, menzionare l'art. 89, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, secondo cui, «[s]alvo quanto disposto per le rettificazioni, chiunque [...] vuole cambiare il cognome, anche perché [...] rivela l'origine naturale [...], deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce. Nella domanda l'istante deve esporre le ragioni a fondamento della richiesta».

Proprio quest'ultimo inciso è indice di una possibile discrasia fra la oggettiva funzione identitaria, che si è via via stratificata intorno al cognome, unitamente al prenome, e possibili significati aggiuntivi associati a quel segno, che possono dare fondamento alla richiesta di prendere le distanze dalla propria originaria identità.

9.- Per le ragioni sopra esposte, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, cod. civ., sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, Cost., per lesione del diritto all'identità personale e per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'adozione piena del minore d'età.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299, primo comma, del codice civile, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 54

Ordinanza 27 marzo - 18 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Investimenti destinati alla realizzazione del programma denominato "Verso un ospedale sicuro e sostenibile", già finanziati a carico del Fondo complementare al PNRR - Ricorsi della Regione Toscana e della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione della autonomia finanziaria regionale e del principio di leale collaborazione, dei principi generali in materia di tutela della salute e delle competenze statutarie speciali - Necessità di richiedere alla Ragioneria generale dello Stato di riferire in ordine al finanziamento del programma indicato e in ordine al trasferimento del finanziamento dei progetti relativi al medesimo programma sui fondi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 - Ordinanza istruttoria.

- Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, art. 1, comma 13, primo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, terzo comma, 118, 119 e 120.

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

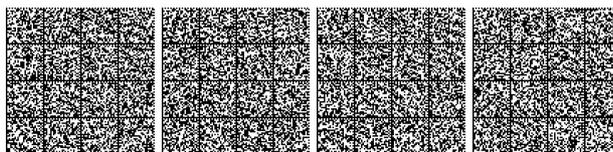
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, primo periodo, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 12 giugno e il 27 giugno 2024, depositati in cancelleria il 12 giugno 2024 e il 1° luglio 2024, iscritti ai numeri 23 e 24 del registro ricorsi 2024 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 30 e 31, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udita nell'udienza pubblica del 26 marzo 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto nella camera di consiglio del 27 marzo 2025 che le questioni promosse con i ricorsi indicati in epigrafe (iscritti, rispettivamente, ai numeri 23 e 24 reg. ric. 2024), per quanto emerso nell'udienza pubblica svoltasi in data 26 marzo 2025, necessitano di ulteriore istruttoria, ai sensi dell'art. 14 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, allo scopo di acquisire ulteriori e specifiche informazioni opportune ai fini della decisione.



Considerato che appare necessario richiedere alla Ragioneria generale dello Stato di riferire relativamente ai punti di seguito indicati, concernenti il trasferimento del finanziamento dei progetti relativi al programma «Verso un ospedale sicuro e sostenibile» - disposto dall'impugnato art. 1, comma 13, primo periodo, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56 - dai fondi di cui all'art. 1, comma 2, lettera e), numero 2), del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, nella legge 1° luglio 2021, n. 101, ai fondi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)».

In particolare, si chiede:

a) di acquisire, limitatamente agli interventi denominati «Verso un ospedale sicuro e sostenibile», gli esiti del «monitoraggio degli interventi», relativamente agli «obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza con la Commissione europea sull'incremento della capacità di spesa collegata all'attuazione degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari», secondo quanto previsto dal d.l. n. 59 del 2021, come convertito, e in particolare dall'art. 1, comma 13, punti 7 e seguenti;

b) di trasmettere la relazione sulla ripartizione territoriale dei programmi e degli interventi, prevista dal medesimo art. 1, comma 13, punto 7-*quinquies*;

c) di rendere noto se gli interventi denominati «Verso un ospedale sicuro e sostenibile» fossero stati già finanziati con risorse ex art. 20 della legge n. 67 del 1988, prima dell'introduzione del Piano nazionale complementare di cui al d.l. n. 59 del 2021.

Inoltre, si chiede di comunicare:

d) se sono attualmente disponibili, a favore della Regione Toscana e della Regione autonoma Sardegna, risorse sul fondo di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988, non impegnate con Accordi di programma (d'ora in avanti: *ADP*);

e) se tali risorse sono idonee a coprire integralmente le obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte dalle suddette Regioni in relazione al programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile», risorse che - secondo quanto prospettato negli atti di causa - ammonterebbero, rispettivamente, a euro 82.424.318,69 per la Regione Toscana e a euro 47.466.811,13 per la Regione autonoma Sardegna;

f) in caso positivo, se tali risorse sono state, o meno, già assegnate e/o trasferite alle predette Regioni;

g) a quali condizioni, sul piano procedurale, la Ragioneria generale dello Stato eroga i fondi ex art. 20 della legge n. 67 del 1988 alle regioni che, alla data di entrata in vigore della disciplina impugnata, abbiano già assunto obbligazioni giuridicamente vincolanti in relazione al programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile»:

g1) ai sensi del citato art. 20 della legge n. 67 del 1988, che rende necessari: l'ADP fra il Ministero della salute e la regione interessata; il parere del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; l'intesa sull'ADP in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; la sottoscrizione dell'ADP fra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e la singola regione interessata; l'adozione da parte del Ministero della salute dei decreti di ammissione al finanziamento degli interventi; l'erogazione del finanziamento per stato avanzamento lavori da parte del MEF;

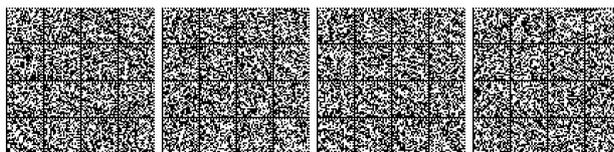
g2) o, viceversa, alle condizioni indicate dal d.l. n. 59 del 2021, come convertito;

h) a quali condizioni, sul piano sostanziale, la Ragioneria generale dello Stato eroga tali fondi alle regioni che, alla data di entrata in vigore della disciplina impugnata, abbiano già assunto obbligazioni giuridicamente vincolanti in relazione al programma denominato «Verso un ospedale sicuro e sostenibile»:

h1) assicurando la copertura di tali impegni di spesa sino al 95 per cento, come disposto dall'art. 20, comma 1, della legge n. 67 del 1988;

h2) o, viceversa, con una copertura al 100 per cento delle obbligazioni giuridicamente vincolanti assunte dalle regioni nel rispetto delle tempistiche previste dall'ex Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Visti gli artt. 13 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 14 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni altra decisione in ordine ai ricorsi indicati in epigrafe;

1) dispone che, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, la Ragioneria generale dello Stato provveda a depositare nella cancelleria di questa Corte la relazione di cui in motivazione;

2) rinvia a nuovo ruolo la decisione in ordine ai ricorsi suddetti.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250054

N. 55

Sentenza 24 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene accessorie - Condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale - Sospensione automatica, anziché facoltativa, dell'esercizio della responsabilità genitoriale - Irragionevolezza e violazione dei principi a tutela del preminente interesse del minore - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Reati e pene - Pene accessorie - Condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale - Sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale - Durata della pena accessoria, pari al doppio della pena inflitta - Denunciata violazione del principio di proporzionalità della pena e dei principi a tutela del preminente interesse del minore - Inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 34, secondo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, 29 e 30; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma secondo, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, nel procedimento a carico di N. C. e S. C., con ordinanza del 6 giugno 2024, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nella camera di consiglio del 24 marzo 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, con ordinanza del 6 giugno 2024, iscritta al n. 142 del registro ordinanze 2024 ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice penale, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, 29 e 30 della Costituzione, nonché all'art. 8 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

1.1.- Il Tribunale rimettente è chiamato a giudicare della responsabilità penale di due genitori per il reato di maltrattamenti in famiglia (ex artt. 81 e 572, secondo comma, cod. pen.) «perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, ponevano in essere abitualmente, con finalità educative, condotte violente ed aggressive nei confronti dei figli minori conviventi».

Il giudice *a quo* riferisce che, ritiratosi in camera di consiglio e pervenuto al riconoscimento della responsabilità penale ascritta agli imputati, «sono emersi profili di non manifesta infondatezza in ordine all'an e al quantum dell'applicazione della pena accessoria» della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, quale prevista dall'art. 34, secondo comma, cod. pen.

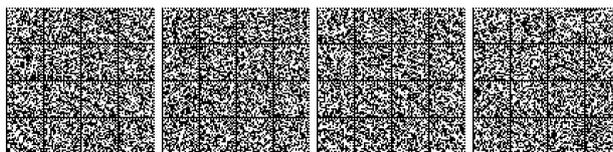
I presupposti per l'applicazione della pena accessoria sarebbero integrati, in quanto gli atti di maltrattamento e vessazione compiuti dai genitori in danno dei figli minori si sono estrinsecati in «metodi educativi connotati dall'uso abituale di violenze con gravi pregiudizi per gli interessi morali e materiali delle persone offese». Al contempo, durante il processo è emersa «la ricomposizione del quadro familiare, tanto da far apparire l'accertato fatto di maltrattamenti come insuscettibile di ulteriore reiterazione»: in questo quadro, la «automatica applicazione della pena accessoria, nella misura fissa stabilita dalla legge, appare suscettibile di produrre effetti nocivi nell'interesse del minore».

1.2.- Tutto ciò premesso, il giudice rimettente rileva che, nella sentenza n. 222 del 2018, questa Corte ha affermato che l'attribuzione al giudice di una certa discrezionalità nella determinazione in concreto della pena, entro il minimo e il massimo previsti dalla legge, costituisce «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali», tanto che «se la "regola" è rappresentata dalla "discrezionalità", ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo "indiziata" di illegittimità».

Nel caso di specie, la rigidità applicativa determinerebbe risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso «rispetto ai fatti commessi con abuso di responsabilità genitoriale meno gravi», oltre che distoniche rispetto al principio di individualizzazione del trattamento sanzionatorio, con violazione degli artt. 3 e 27 Cost. La durata fissa della pena accessoria, inoltre, non sarebbe proporzionata «rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili ai presupposti applicativi» dell'art. 34, secondo comma, cod. pen.

D'altra parte, continua il giudice *a quo*, a seguito della sentenza di questa Corte n. 102 del 2020, nella analoga fattispecie della sottrazione e trattenimento di minore all'estero di cui all'art. 574-bis, terzo comma, cod. pen., la pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale «non consegue automaticamente alla condanna, ma postula la valutazione del giudice, che deve tenere conto, ai fini sia della irrogazione che della durata, dell'evoluzione successiva delle relazioni tra il minore e il genitore autore del reato e dei provvedimenti eventualmente adottati in sede civile, in funzione dell'esigenza di ricerca della soluzione ottimale per il minore».

La disposizione censurata, pertanto, «comporta conseguenze che ricadono sui figli dei condannati non già semplicemente de facto - come può avvenire per qualsiasi provvedimento giudiziario - ma de jure», così violando gli artt. 2, 3, 29 e 30 Cost., oltre che l'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo: «complesso normativo», questo, dal quale emerge il preminente interesse dei minori quale principio che dovrebbe guidare ogni decisione che li riguarda, «di talché qualsiasi provvedimento che incide sulla responsabilità genitoriale potrebbe giustificarsi solo in quanto non contrasti con l'esigenza di tutela del minore».



L'art. 34, secondo comma, cod. pen., infine, contrasterebbe con il principio di proporzionalità ex artt. 3 e 27 Cost., anche perché la pena comminata sarebbe eccessiva quando «risulti comprovato il ripristino della situazione familiare» e sia dunque meritevole di tutela l'interesse del minore «alla preservazione del nucleo familiare così ricomposto».

1.3.- Il giudice rimettente chiede, pertanto, che l'art. 34, secondo comma, cod. pen. sia dichiarato costituzionalmente illegittimo sia «nella parte in cui non prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale comporta la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla», sia «nella parte in cui la misura della sospensione della responsabilità genitoriale è disposta per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta, anziché in misura eguale a quella della pena principale inflitta».

L'accoglimento *in parte qua* richiesto non troverebbe alcuna preclusione, poiché il sistema nel suo complesso offrirebbe a questa Corte già «precisi punti di riferimento» e «soluzioni “già esistenti”» (è citata la sentenza n. 236 del 2016), quali sarebbero quelli di cui all'art. 37 cod. pen.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si sono costituite le parti.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Siena, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe, nel corso di un procedimento penale per il delitto di cui all'art. 572, secondo comma, cod. pen., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 2, 3, 27, 29 e 30 Cost. e all'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo - dell'art. 34, secondo comma, cod. pen., il quale prevede, per un verso, che in caso di condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale sia sospeso l'esercizio della responsabilità genitoriale e, per un altro, che detta pena accessoria sia irrogata per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta.

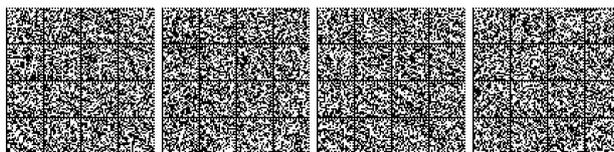
1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere pervenuto a riconoscere la responsabilità penale di due genitori, imputati per il reato di maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi (art. 572, secondo comma, cod. pen.), ai quali deve pertanto irrogare anche la pena accessoria di cui all'art. 34, secondo comma, cod. pen. Essendo tuttavia emersa, durante il dibattimento, la ricomposizione del quadro familiare, ritiene che la «automatica applicazione della pena accessoria, nella misura fissa stabilita dalla legge, appare suscettibile di produrre effetti nocivi nell'interesse del minore»: di qui i dubbi di legittimità costituzionale sollevati su entrambe le norme ricavabili dalla disposizione censurata.

La «rigidità applicativa» che esse richiedono, infatti, determinerebbe risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso «rispetto ai fatti commessi con abuso di responsabilità genitoriale meno gravi», non consentirebbe di tenere in considerazione l'interesse del minore alla preservazione del nucleo familiare e si rivelerebbe distonica rispetto al principio di individualizzazione del trattamento sanzionatorio, con violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Richiamando la sentenza n. 102 del 2020 di questa Corte, il giudice rimettente osserva, poi, che la disposizione censurata «comporta conseguenze che ricadono sui figli dei condannati non già semplicemente *de facto* - come può avvenire per qualsiasi provvedimento giudiziario - ma *de jure*», così violando gli artt. 2, 3, 29 e 30 Cost., oltre che l'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo: tutte norme dalle quali si ricava il principio secondo cui il preminente interesse dei minori deve orientare ogni decisione che li riguarda e, pertanto, ogni provvedimento che incida sulla responsabilità genitoriale può essere adottato sempre che non contrasti con l'esigenza di tutelarli.

1.2.- Sulla base di tali argomentazioni, il Tribunale di Siena chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 34, secondo comma, cod. pen. «nella parte in cui non prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale comporta la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla, nonché nella parte in cui la misura della sospensione [dall'esercizio] della responsabilità genitoriale è disposta per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta, anziché in misura eguale a quella della pena principale inflitta».

2.- Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le questioni sollevate in riferimento all'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, evocato «come un riferimento immediato e non quale norma interposta in rapporto al primo comma dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 62 del 2021). La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che le norme del diritto internazionale pattizio, quando siano in grado di vincolare la potestà legislativa statale e regionale, non fungono da parametro autonomo, ma integrano quello dettato dall'art. 117, primo comma, Cost.: quando i giudici a quibus ne omettano l'evocazione, le relative questioni di legittimità costituzionale sono dunque inammissi-



sibili, salva soltanto la possibilità di considerare il richiamo alle norme internazionali quale «strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali» (sentenza n. 102 del 2020; in termini anche le sentenze n. 189 del 2024 e n. 62 del 2021).

3.- Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale, avendo a oggetto due diverse norme enucleabili dall'art. 34, secondo comma, cod. pen., vanno scrutinate separatamente.

4.- Sono fondate, nei termini che seguono, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., concernenti l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale.

Questa Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime norme che, come quella censurata, imponevano al giudice, in ragione della condanna del genitore per specifici reati richiamati dalle medesime norme, l'applicazione di pene accessorie analoghe o identiche a quella prevista dall'art. 34, secondo comma, cod. pen.

4.1.- Con la sentenza n. 31 del 2012 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen. «nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., debba conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto».

4.1.1.- Questa Corte ha osservato che, nella disciplina censurata, veniva in rilievo «non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione». L'interesse del minore è «complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno». Tale interesse è inevitabilmente coinvolto da una decisione che determini la perdita della responsabilità genitoriale, il cui nucleo essenziale, quale si ricava dall'art. 30 Cost. e dall'art. 147 del codice civile, consiste nell'«obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi».

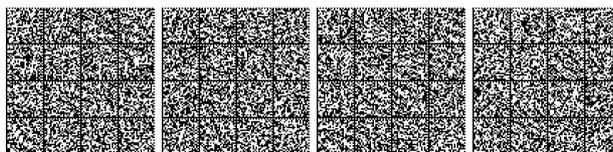
Se, dunque, la responsabilità genitoriale, «correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore», può anche di converso darsi che sia nell'interesse di quest'ultimo l'adozione di provvedimenti - quale anche la decadenza dalla responsabilità genitoriale - che rimedino ai casi di gravi inadempienze dei genitori. Tuttavia, è irragionevole precludere «al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse».

4.2.- Nella successiva sentenza n. 7 del 2013, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 569 cod. pen. «nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'articolo 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto».

4.2.1.- Questa Corte, evocando espressamente la decisione dell'anno precedente, ha affermato poi che «tenuto conto della *ratio* decidendi che ha informato la richiamata pronuncia, appare evidente che lo stesso ordine di rilievi può riguardare anche il delitto di soppressione di stato, oggetto del giudizio *a quo*, posto che l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria risulta compromettere gli stessi interessi del minore che la richiamata sentenza della Corte ha inteso salvaguardare».

Si è altresì sottolineato, in quella occasione, che l'automatismo legislativo presentava profili problematici di «particolare acutezza, proprio perché viene a proporsi in tutto il suo risalto, come necessario termine di raffronto (e, dunque, quale limite costituzionale di operatività della sanzione), la salvaguardia delle esigenze educative ed affettive del minore: esigenze che finirebbero per essere inaccettabilmente compromesse, ove si facesse luogo ad una non necessaria interruzione del rapporto tra il minore ed i propri genitori». L'interruzione, sul piano giuridico, della relazione tra genitore e figlio minore può giustificarsi solo «in funzione di tutela degli interessi del minore» e non può che essere il giudice a valutare, in concreto, se tale interruzione risponda o meno a tali interessi, «così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di "indice" per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà: vale a dire il fascio di doveri e poteri sulla cui falsariga realizzare in concreto gli interessi del figlio minore».

4.3.- Ancora più di recente, questa Corte si è pronunciata su una norma che, come quella oggi censurata, prevedeva l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale.



Con la sentenza n. 102 del 2020, infatti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., l'art. 574-*bis*, terzo comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comporta la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale».

4.3.1.- Si è in tale decisione posto in evidenza che «tale pena accessoria presenta caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre pene previste dal codice penale, dal momento che, incidendo su una relazione, colpisce direttamente, accanto al condannato, anche il minore, che di tale relazione è il co-protagonista». Gli effetti della sua applicazione, pertanto, non si riverberano in via meramente riflessa ed eventuale su persone diverse dal condannato, come solitamente accade, ma investono necessariamente il minore, in quanto il genitore è privato, «per tutto il tempo della sospensione, dell'intero fascio di diritti, poteri e obblighi inerenti al concetto legale di "responsabilità genitoriale", con conseguente venir meno di ogni potere di assumere decisioni "per" il figlio».

Proprio tale impatto, tutt'altro che trascurabile sul minore, svelava la «cecità» della previsione legislativa in ordine «all'evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio minore e il genitore autore del reato medesimo». L'automatismo in questione, infatti, non consentiva al giudice di valutare in concreto se l'applicazione della pena accessoria «risponda in concreto agli interessi del minore, da apprezzare secondo le circostanze di fatto esistenti al momento della sua applicazione: le quali, naturalmente, comprendono anche tutto ciò che è accaduto dopo il fatto da cui è scaturita la responsabilità penale del genitore».

D'altro canto, l'irragionevolezza dell'automatismo risultava ulteriormente dal fatto che la pena accessoria era «destinata a essere inesorabilmente eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza, spesso a molti anni di distanza dal fatto»; anni durante i quali il giudice penale gode di ampi margini di valutazione in ordine all'adozione o meno di un provvedimento cautelare di sospensione, in tutto o in parte, dall'esercizio della responsabilità genitoriale, salvo poi perdere ogni discrezionalità di apprezzamento, «qualunque cosa sia accaduta nel frattempo, e indipendentemente da qualsiasi valutazione circa l'interesse attuale del minore», quando la sentenza di condanna passa in esecuzione.

4.4.- In continuità con i principi sinora richiamati, che qui vanno integralmente ribaditi, devono essere accolte le questioni di legittimità costituzionale ora in scrutinio, nei termini che seguono.

Assume al riguardo rilevanza decisiva la progressiva emersione, anche in questo ramo dell'ordinamento, della centralità dell'interesse del minore nel sistema normativo, alla luce dei principi costituzionali e della stessa evoluzione della legislazione ordinaria.

Il rigido automatismo che impone al giudice di applicare la pena accessoria in questione non consente una valutazione in concreto dell'interesse del minore a vedere recisa, sia pure temporaneamente, o mantenuta, nonostante l'irrogazione della pena principale, quella relazione tra genitori e figli (nella quale agli obblighi derivanti dalla responsabilità genitoriale corrisponde il diritto del minore ad essere mantenuto e istruito dai genitori) in tutte quelle ipotesi - di cui costituisce esempio il caso all'esame del giudice rimettente - in cui risulti accertata la ricomposizione del quadro familiare e l'interesse del minore possa risultare meglio protetto, quindi, senza che sia sospesa la responsabilità genitoriale, venendone altrimenti paradossalmente leso.

Il giudice rimettente, infatti, è pervenuto al riconoscimento della responsabilità penale dei due genitori, entrambi imputati per il reato di maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi (art. 572, secondo comma, cod. pen.). Ha al contempo riscontrato, per un verso, il ravvedimento degli imputati e la ricomposizione del nucleo familiare e, per l'altro, l'interesse del minore alla preservazione del nucleo familiare così ricomposto; ciononostante, dovrebbe applicare, in quanto a ciò tenuto dall'art. 34, secondo comma, cod. pen., anche la pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, assumendo così una decisione che ritiene «suscettibile di produrre effetti nocivi nell'interesse del minore».

L'art. 34, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede che la condanna per il delitto ex art. 572, secondo comma, cod. pen., commesso, in presenza o a danno di minori, con abuso della responsabilità genitoriale, comporta l'automatica sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, reca, dunque, una norma strutturalmente identica a quella già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 102 del 2020. Anche l'odierna norma censurata, infatti, pone l'irragionevole presunzione assoluta che, a fronte di una condanna del genitore per il reato di maltrattamenti in famiglia, l'interesse del minore sia sempre e soltanto tutelato sospendendo il genitore dall'esercizio della responsabilità genitoriale. Al contrario, le norme costituzionali evocate a parametro (artt. 2, 3 e 30 Cost.) impongono che sia il giudice penale a valutare se la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale sia, in concreto e alla luce dell'evoluzione, successiva al reato, del rapporto tra figlio e genitore, la soluzione ottimale per il minore, in quanto rispondente alla tutela dei suoi preminenti interessi.



L'art. 34, secondo comma, cod. pen., pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che la condanna per il delitto ex art. 572, secondo comma, cod. pen., commesso, in presenza o a danno di minori, con abuso della responsabilità genitoriale, comporta la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla.

Sono assorbite le questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto il medesimo automatismo legislativo, sollevate in riferimento agli artt. 27 e 29 Cost.

Resta affidata alla prudente considerazione del legislatore se «il giudice penale sia l'autorità giurisdizionale più idonea a compiere la valutazione di effettiva rispondenza all'interesse del minore di un provvedimento che lo riguarda» (sentenza n. 102 del 2020), o se invece tale valutazione possa essere meglio compiuta dal tribunale dei minorenni, al quale lo stesso art. 34, quinto comma, cod. pen. prevede che, «quando sia concessa la sospensione condizionale della pena, gli atti del procedimento veng[ano] trasmessi».

5.- Sono invece inammissibili, per più profili, le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, cod. pen., concernenti la durata della pena accessoria e sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 27, 29 e 30 Cost.

In primo luogo, deve rilevarsi la contraddittorietà intrinseca della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Dapprima, infatti, il Tribunale rimettente argomenta in ordine alla sospetta illegittimità costituzionale delle pene fisse, qualunque ne sia la specie, anche perché impediscono al giudice di determinare la pena in concreto, entro un minimo e un massimo, commisurandola alla condotta del reo. Poi, però, afferma che il sindacato sul punto di questa Corte è consentito «in ragione dell'esistenza di precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo, quali sono quelli individuati dall'art. 37 del codice penale», tanto è vero che nel dispositivo richiede la sostituzione del periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta, previsto dalla disposizione censurata, con la misura eguale a quella della pena principale inflitta, quale appunto prevista dall'art. 37 cod. pen.: la quale è, a sua volta, una misura fissa, non discrezionalmente modulabile dal giudice.

Tali modalità argomentative finiscono per impedire a questa Corte «di enucleare con chiarezza il contenuto delle censure» (sentenze n. 12 del 2024 e n. 221 del 2023) e il loro «verso» (sentenza n. 138 del 2024). Ciò perché l'ordinanza di rimessione è ambigua e incerta, prima ancora che sul tipo di intervento richiesto, sui vizi di legittimità costituzionale che inficerebbero la validità della norma censurata, ora individuati nell'impossibilità di modulare la durata della pena accessoria, ora indicati nella durata in misura doppia della, e non eguale alla, pena principale inflitta.

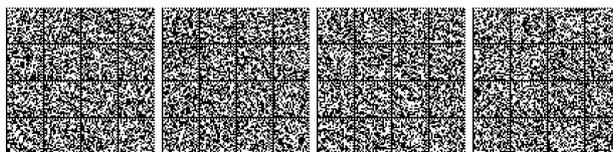
D'altra parte, l'intervento sostitutivo richiesto, volto appunto a determinare il quantum di pena accessoria irrogabile nella misura fissa pari alla durata della pena principale, come attualmente prevede l'art. 37 cod. pen., è sfornito di motivazione, sicché, anche per tale profilo, le questioni sollevate non potrebbero essere scrutinate nel merito. Le argomentazioni in punto di non manifesta infondatezza del giudice *a quo*, infatti, ruotano tutte, come si è detto, attorno alla predeterminazione fissa, operata dal legislatore, della durata della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, mentre la richiesta sostituzione del quantum di pena di cui all'art. 34, secondo comma, cod. pen. con quello previsto dall'art. 37 cod. pen. avrebbe richiesto, quantomeno, una motivazione in ordine all'asserita irragionevolezza in sé della misura censurata, ove eventualmente ritenuta eccessiva nella sua estensione temporale doppia rispetto alla durata della pena principale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che la condanna per il delitto ex art. 572, secondo comma, cod. pen., commesso, in presenza o a danno di minori, con abuso della responsabilità genitoriale, comporta la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, cod. pen., sollevate, in riferimento all'art. 8 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo comma, cod. pen. - nella parte in cui prevede che la pena della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale è disposta per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta -, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, 29 e 30 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250055

N. 56

Sentenza 24 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. (collaborazione del reo) sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Perugia, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento a carico di D. M., con ordinanza del 25 settembre 2024, iscritta al n. 219 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 25 settembre 2024, iscritta al n. 219 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Perugia, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

2.- Il rimettente espone di dover giudicare, nelle forme del rito abbreviato, di un'imputazione per furto in abitazione, ai sensi degli artt. 110 e 624-*bis* cod. pen., commesso dall'imputato che, introdottosi in un appartamento, si era allontanato rapidamente al sopraggiungere del proprietario e che da questi inseguito e bloccato mentre tentava di darsi alla fuga, veniva fermato dagli agenti e trovato in possesso di circa nove euro, della chiave del portone principale, di sei monete da venti lire, di due monete da duecento lire, di una moneta da cinque centesimi di lire, di una moneta da due dracme, oltre che di una pinzetta di piccole dimensioni e di forbici da elettricista. Nel corso dell'interrogatorio reso in occasione dell'udienza di convalida dell'arresto, l'imputato ammetteva l'addebito e consentiva l'identificazione del correo, indicandone il nome e il cognome e affermando che con costui si erano accordati per commettere il furto nell'abitazione.

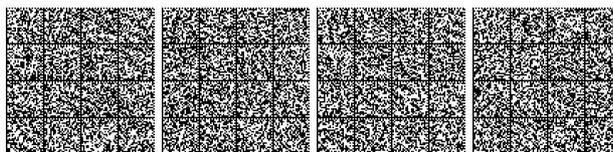
3.- Il giudice *a quo* ritiene che le condotte contestate integrino il reato di furto in abitazione sotto il profilo sia oggettivo, che soggettivo, essendo la sottrazione e il successivo impossessamento avvenuti per trarne profitto. Ricorrono, inoltre, secondo il rimettente, i presupposti per l'applicazione della recidiva reiterata, essendo l'imputato gravato da due precedenti specifici, il primo risalente al 2014, il secondo al 2019, con sentenza passata in giudicato oltre il quinquennio. Sussistono, in terzo luogo, ad avviso del rimettente gli elementi per l'applicazione della circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 625-*bis* cod. pen., introdotta dall'art. 2, comma 4, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), che prevede una riduzione di pena da un terzo alla metà «qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare».

Facendo applicazione degli indici di utilità e concretezza del contributo collaborativo fornito dall'imputato, rimessi dalla giurisprudenza di legittimità al prudente apprezzamento del giudice (si richiamano Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 19 maggio-24 luglio 2014, n. 32937; sezione quarta penale, sentenza 24 gennaio-11 marzo 2013, n. 11490), il Tribunale rimettente ritiene che la confessione dell'imputato, resa nell'immediatezza dei fatti, abbia costituito un contributo decisivo ai fini della identificazione del correo, sia perché le sue dichiarazioni hanno permesso di individuare il soggetto, già noto alle forze dell'ordine per reati contro il patrimonio, consentendo una attività integrativa di indagine, sia in quanto i proprietari dell'appartamento non avevano fornito elementi, essendosi avveduti soltanto di sfuggita di un'altra persona con un bastone in mano fuori dall'abitazione, sicché senza la confessione dell'imputato non sarebbe stato possibile accertare la consumazione del reato anche da parte del correo.

Senonché, osserva il giudice rimettente, la circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen., nel giudizio di comparazione, incontra il limite al bilanciamento in prevalenza imposto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione alla recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, del medesimo codice.

4.- Ad avviso del giudice *a quo*, la questione è rilevante perché, in caso di accoglimento, si dovrebbe irrogare una pena di gran lunga inferiore rispetto a quella che si infliggerebbe a seguito di un giudizio di equivalenza tra la circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. e la recidiva reiterata ex art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il rimettente osserva che l'attuale cornice edittale per il reato di furto in abitazione va da quattro anni di reclusione e 927 euro di multa a sette anni di reclusione e 1.500 euro di multa. La ampiezza e l'intensità della collaborazione



prestata dall'imputato indurrebbero a ritenere la circostanza attenuante a effetto speciale sicuramente prevalente sulla recidiva.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la preclusione assoluta di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. sulla recidiva reiterata sarebbe costituzionalmente illegittima, perché irrazionale rispetto allo scopo della disposizione censurata, prospettando la violazione dell'art. 3 Cost. per plurimi profili.

5.1.- Il rimettente dà innanzitutto conto dei numerosi interventi di questa Corte che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. in relazione ad attenuanti di diversa natura, al fine di riequilibrare alcuni eccessi dell'inasprimento sanzionatorio e di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base.

La circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. sarebbe «espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post-delittuoso dell'imputato, rispondendo, sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati contro il patrimonio». Quando nei confronti dell'imputato viene riconosciuta la recidiva reiterata, tuttavia, la norma censurata «impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e così ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore aveva fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa».

5.2.- Sotto altro profilo, la norma censurata, ad avviso del rimettente, si porrebbe in manifesto contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto attribuirebbe una rilevanza insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo - quale sintomo della sua maggiore capacità a delinquere - rispetto alla condotta di collaborazione successiva, benché quest'ultima possa essere in concreto ugualmente, o addirittura prevalentemente, indicativa dell'attuale capacità criminale del reo e della sua complessiva personalità.

Per la stessa giurisprudenza di questa Corte richiamata, la condotta del reo contemporanea o susseguente al reato (art. 133, secondo comma, numero 3, cod. pen.) costituisce uno dei criteri da cui può desumersi la capacità a delinquere e di cui il giudice deve tener conto, oltre che nella determinazione della pena, anche nella comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti.

Osserva, inoltre, il rimettente che, se è vero che l'attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. non richiede la spontaneità della condotta collaborativa e non comporta necessariamente una resipiscenza, potendo essere il frutto di un mero calcolo, nondimeno si tratta di una condotta significativa, anche perché comporta il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale nel quale la sua attività era inserita e può esporlo a pericolose ritorsioni, determinando così una situazione di fatto tale da indurre in molti casi un cambiamento di vita.

5.3.- La norma censurata, inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe costituzionalmente illegittima in un'ottica comparativa, innanzitutto in rapporto alla circostanza attenuante a effetto speciale, per i delitti di stampo mafioso, di cui all'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, oggi confluita nell'art. 416-*bis*.1, terzo comma, cod. pen.

L'attenuante di cui all'art. 8 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito, non è soggetta al giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee ed è obbligatoria, mentre la circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen., in seguito alla riforma attuata dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), pur essendo caratterizzata dalla medesima *ratio*, non solo è soggetta al giudizio di bilanciamento, ma non può neppure prevalere sulla recidiva reiterata, con la conseguenza che il recidivo non potrà mai beneficiare del relativo sconto di pena.

Sempre in ottica comparativa, inoltre, il rimettente richiama ampiamente la sentenza n. 74 del 2016, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma quarto, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante a effetto speciale di cui all'art. 73, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Anche l'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990, come l'art. 625-*bis* cod. pen., prevede una circostanza attenuante a effetto speciale che comporta una diminuzione di pena «dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».



Osserva il giudice *a quo* che anche l'attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. esprime una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta ad incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post delictum del reo, sicché sarebbe del tutto irragionevole, a fronte della identità di *ratio*, far soggiacere tale circostanza attenuante al bilanciamento delle circostanze previsto dall'art. 69, comma quarto, del medesimo codice.

6.- Sussisterebbe, infine, ad avviso del rimettente, la violazione del principio di proporzionalità della pena nella sua funzione rieducativa, ma anche retributiva, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost., «perché una pena che non tenga in debito conto del[la] proficua collaborazione prestata per effetto di una dissociazione post-delictum e che può esporre a gravissimi rischi personali e familiari, da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro - soprattutto - non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice».

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio, né si è costituito l'imputato.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Perugia, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio relativo a un furto in abitazione commesso in concorso, ex artt. 110 e 624-*bis* cod. pen., in cui l'imputato, nell'immediatezza dei fatti, ha ammesso l'addebito e fornito elementi decisivi per l'identificazione del correo. Tuttavia, essendo l'imputato gravato da due precedenti specifici, l'applicazione della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. impedisce, per effetto della disposizione censurata, la prevalenza su tale aggravante della circostanza attenuante a effetto speciale ex art. 625-*bis* cod. pen., di cui pure il giudice *a quo* è convinto.

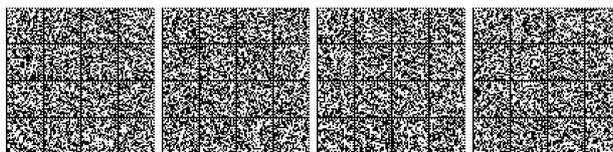
Ad avviso del rimettente, tale preclusione violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo sia della irragionevolezza intrinseca, che della disparità di trattamento. Quanto al primo profilo, il giudice *a quo* sostiene, da un lato, che la *ratio* dell'art. 625-*bis* cod. pen. risulterebbe frustrata, giacché sarebbe vanificato l'incentivo al ravvedimento previsto dal legislatore; dall'altro, che il divieto di prevalenza attribuirebbe un rilievo insuperabile alla precedente attività delittuosa del reo, contraddicendo il criterio per cui la valutazione della capacità a delinquere dipende anche dalla condotta contemporanea o susseguente al reato (art. 133, secondo comma, numero 3, cod. pen.). Sotto il secondo profilo, il rimettente rileva la diversità di trattamento rispetto ad altre circostanze attenuanti a effetto speciale aventi la medesima *ratio* di incentivo alla collaborazione, quale quella prevista, per i reati di stampo mafioso, dall'art. 8 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito, oggi confluita nell'art. 416-*bis*.1, terzo comma, cod. pen., e quella di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990, in materia di stupefacenti, il cui divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 74 del 2016, richiamata dal rimettente.

Sussisterebbe, inoltre, il contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., perché una pena che non tenesse conto della collaborazione prestata, non potrebbe essere percepita dall'imputato come giusta e non sarebbe quindi idonea alla sua rieducazione.

2.- La questione è fondata.

2.1.- L'art. 69, quarto comma, cod. pen. è stato oggetto di dodici pronunce di illegittimità costituzionale parziale, che hanno colpito il divieto di prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

2.2.- Sin dalla prima pronuncia con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., questa Corte ha osservato che «il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di “valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenza n. 38 del 1985)» (sentenza n. 251 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto). Si è, altresì, ritenuto che «deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato in via generale dall'art. 69 cod. pen., sono costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, risultando sindacabili soltanto ove “trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio” (sentenza n. 68 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 88 del 2019), non potendo però giungere in alcun caso “a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale” (sentenza n. 251 del 2012)» (sentenza n. 73 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 143 del 2021,



punto 5 del Considerato in diritto; sentenza n. 55 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto; per una sintesi delle linee argomentative sviluppate da questa Corte, che ne ha messo in luce i principi comuni, sentenza n. 94 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto).

2.3.- Questa Corte ha rinvenuto un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti in relazione a circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva: così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); i casi di «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); i casi di «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017); la «lieve entità del fatto» per il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione (sentenza n. 143 del 2021); la «lieve entità del fatto» in rapporto al reato di devastazione, saccheggio e strage (sentenza n. 94 del 2023); la «speciale tenuità», di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., nei delitti contro il patrimonio o determinati da motivi di lucro (sentenza n. 141 del 2023); il delitto di autoriciclaggio «di minore gravità» (sentenza n. 188 del 2023).

In queste fattispecie, la *ratio* della illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. è stata individuata nella centralità del fatto oggettivo, rispetto alla qualità soggettiva del colpevole, nella prospettiva di un "diritto penale del fatto", in base alla quale deve escludersi che aspetti relativi alla maggiore colpevolezza o pericolosità dell'agente possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo (sentenza n. 141 del 2023, punto 3.2. del Considerato in diritto).

2.4.- Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale, inoltre, hanno fatto venire meno il divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen., anche rispetto a circostanze inerenti alla persona del colpevole per la circostanza attenuante del vizio parziale di mente (sentenza n. 73 del 2020) e per quella di cui all'art. 116 cod. pen. (sentenza n. 55 del 2021).

2.5.- Una terza *ratio*, comune a diverse circostanze attenuanti a effetto speciale, che ha condotto a dichiarazioni di illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., attiene all'incentivo alla collaborazione del reo post delictum (sentenza n. 74 del 2016 e, da ultimo, sentenza n. 201 del 2023).

3.- Proprio le sentenze da ultimo richiamate assumono rilievo per la soluzione della odierna questione di legittimità costituzionale, in quanto relative ad attenuanti connesse al ravvedimento successivo alla commissione del reato, che presentano la medesima *ratio* dell'art. 625-bis cod. pen.

3.1.- In particolare, la sentenza n. 74 del 2016 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del d.P.R. n. 309 del 1990; disposizione, questa, che, rispetto al delitto di traffico di sostanze stupefacenti compiuto al di fuori di un contesto associativo, prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi «per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».

Questa Corte, in quella occasione, ha osservato che l'attenuante è espressione di una scelta di politica criminale di tipo premiale, volta a incentivare, mediante una sensibile diminuzione di pena, il ravvedimento post delictum del reo, rispondendo sia all'esigenza di tutela del bene giuridico, sia a quella di prevenzione e repressione dei reati in materia di stupefacenti. Il divieto assoluto di operare la diminuzione di pena consentita dall'attenuante, in presenza di recidiva reiterata, impedisce alla disposizione premiale di produrre pienamente i suoi effetti e ne frustra in modo manifestamente irragionevole la *ratio*, perché fa venire meno quell'incentivo sul quale lo stesso legislatore ha fatto affidamento per stimolare l'attività collaborativa.

Nella medesima pronuncia si è, inoltre, precisato che il divieto di prevalenza di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. finisce per disconoscere del tutto, in modo irragionevole, la condotta del reo contemporanea o susseguente al reato, quale indice della sua personalità e capacità a delinquere.

Infine, questa Corte ha ritenuto privo di giustificazione il rigido effetto preclusivo associato alla recidiva reiterata, in quanto la scelta di collaborare - pur non comportando necessariamente la resipiscenza e potendo essere il frutto di mero calcolo - implica comunque il distacco del reo dall'ambiente criminale nel quale l'attività delittuosa è inserita e trova alimento (sentenza n. 74 del 2016, punto 5 del Considerato in diritto).

3.2.- Analoghe considerazioni hanno condotto, nella sentenza n. 201 del 2023, alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., in relazione alla circostanza attenuante di cui all'art. 74, comma 7, del medesimo testo unico in materia di stupefacenti, che parimenti prevede la diminuzione della pena dalla metà a due terzi «per chi si sia efficacemente adoperato per assicurare le prove del reato o per sottrarre all'associazione risorse decisive per la commissione dei delitti», ritenendo che assuma ancor maggior rilievo l'incentivo alla collaborazione nei contesti di criminalità organizzata.



4.- Il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. sulla recidiva reiterata, previsto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., è affetto dal medesimo vizio di irragionevolezza, in quanto sterilizza la *ratio* incentivante della disposizione, accorda una rilevanza insuperabile alla precedente condotta del reo ed esclude ogni incidenza della collaborazione sulla determinazione in concreto della pena, pur a fronte della dissociazione dal contesto criminale e del possibile pericolo di ritorsioni personali e familiari.

4.1.- L'attenuante a effetto speciale di cui all'art. 625-*bis* cod. pen. è stata introdotta dall'art. 2, comma 4, della legge n. 128 del 2001, che ha trasformato il furto in abitazione e il furto con strappo da reati circostanziati in reati autonomi.

Il legislatore del 2001, se, da un lato, ha ritenuto di inasprire il trattamento sanzionatorio per il furto, la cui offensività patrimoniale assume una peculiare connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'invulnerabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost. (sentenza n. 117 del 2021, punto 9.4.1. del Considerato in diritto), dall'altro, ha introdotto una specifica attenuante volta a incentivare il ravvedimento, quale strumento anch'esso rivolto sia alla protezione dei beni giuridici coinvolti che alla prevenzione e repressione dei reati.

L'art. 625-*bis* cod. pen., infatti, comporta una consistente diminuzione di pena, da un terzo alla metà, «qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare».

Quando, tuttavia, nei confronti dell'imputato viene riconosciuta la recidiva reiterata, l'art. 69, quarto comma, cod. pen. impedisce all'art. 625-*bis* cod. pen. di produrre pienamente i suoi effetti, facendo venir meno l'incentivo posto dal legislatore e, contestualmente, irrigidendo la presunzione di capacità a delinquere determinata dalla recidiva reiterata, a discapito degli indici che si ricavano dalla condotta collaborativa tenuta successivamente.

5.- In relazione al furto in abitazione, d'altra parte, la scelta di incentivare la collaborazione non è venuta meno neppure nei successivi interventi legislativi, che ne hanno ulteriormente aggravato il trattamento sanzionatorio, sia mediante l'innalzamento dei riferimenti edittali, sia attraverso l'irrigidimento del regime delle circostanze. L'art. 1, comma 6, lettera *c*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), infatti, ha aggiunto un quarto comma all'art. 624-*bis*, a tenore del quale: «Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-*bis*, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti».

5.1.- Chiamata a pronunciarsi su tale divieto, questa Corte, con la sentenza n. 117 del 2021, ha ritenuto la questione non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., sia alla luce del bene giuridico protetto, l'intimità della persona raccolta nella sua abitazione, sia con riferimento al fatto che il divieto di bilanciamento di cui all'art. 624-*bis* cod. pen. opera sulla base di un modello differente rispetto a quello della recidiva reiterata, oggetto del presente giudizio.

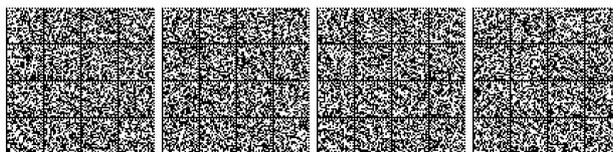
Sotto il profilo della struttura, infatti, il regime delle aggravanti "privilegiate" previsto dall'art. 624-*bis* cod. pen., per un verso preclude lo stesso giudizio di equivalenza, ma, per altro verso, stabilisce che le diminuzioni di pena per le attenuanti siano comunque apportate, operando sulla quantità di pena risultante dall'aumento dipendente dalle aggravanti.

L'art. 69, quarto comma, cod. pen., invece, ha una diversa struttura, perché esclude la prevalenza della circostanza attenuante sulla recidiva reiterata, sicché, in caso di ritenuta equivalenza, secondo l'ordinario giudizio dell'art. 69, terzo comma, cod. pen., le richiamate circostanze si elidono, lasciando, come correttamente rileva il giudice rimettente, la pena base della fattispecie di reato intatta, con un esito che annulla l'incentivo alla collaborazione.

Sotto il profilo della *ratio*, inoltre, la forza "privilegiata" delle aggravanti di cui agli artt. 624-*bis*, quarto comma, e 625 cod. pen. cede di fronte all'attenuante della minore età ex art. 98 cod. pen. e, per ciò che qui rileva, anche di fronte all'attenuante della collaborazione del reo ex art. 625-*bis* cod. pen., «attenuante "ad effetto speciale", quest'ultima, appositamente introdotta dalla legge n. 128 del 2001, la cui previsione contribuisce all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria pur certamente severa» (sentenza n. 117 del 2021, punto 9.4.4. del Considerato in diritto).

5.2.- L'intervento legislativo del 2017, dunque, nel momento in cui ha ritenuto di comprimere il potere del giudice di parametrare nella loro pienezza le circostanze oggettive e soggettive del reato, ha fatto salva l'attenuante a effetto speciale della collaborazione del reo: indice, questo, del rilievo assegnato all'incentivo premiale, quale strumento per minare i correlati fenomeni criminosi.

La "neutralizzazione" di tale attenuante nell'ipotesi in cui l'autore del reato sia recidivo si rivela a questo punto distonica rispetto alla stessa intenzione del legislatore, finendo per disincentivare la scelta di collaborare. Tale scelta, pur potendo essere frutto di un mero calcolo, implica anche in questo caso il distacco dell'autore del reato dall'ambiente criminale, con il rischio di potenziali ritorsioni.



6.- La mancata considerazione del distacco dall'ambiente criminoso e dei rischi che la collaborazione comporta, d'altra parte, determina il contrasto del divieto di prevalenza dell'attenuante relativa al ravvedimento post delictum anche con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto fa sì che la pena irrogata sia percepita come ingiusta e, quindi, inadatta ad assolvere alla finalità rieducativa, propria delle sanzioni penali (sentenza n. 68 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto).

7.- Alla luce delle esposte considerazioni, l'art. 69, comma quarto, cod. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 625-bis cod. pen. sulla recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250056

N. 57

Sentenza 26 marzo - 22 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, in precedenza gestito da Fondazione privata - Omessa previa comunicazione al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze - Provvista finanziaria per la gestione pubblica del Centro - Transito del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale (SSR) - Norme della Regione Puglia - Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM) di proprietà e gestione interamente pubblica, in precedenza gestito da Fondazione privata - Transito del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi - Criteri - Possibili procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale - Violazione del principio generale di accesso alla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21 e, in particolare, artt. 1, 3 e 4, comma 2.
- Costituzione, artt. 97, primo e quarto comma, e 117, terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», e, in particolare, degli artt. 1, 3 e 4, comma 2, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 luglio 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

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

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 26 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23 luglio 2024, depositato in pari data ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97, primo e quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM)», con particolare riguardo agli artt. 1, 3 e 4, comma 2.

2.- La legge regionale impugnata dispone, all'art. 1:

«1. È istituito il Centro regionale pubblico di riabilitazione ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRiPOCeM), di proprietà e gestione interamente pubblica, incardinato nell'organizzazione funzionale della Azienda sanitaria locale (ASL) di Brindisi, corredato da tutte le unità operative, relativi day hospital e per tutti i livelli, regimi e fasi delle attività riabilitative.

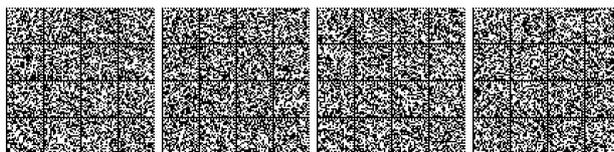
2. La ASL di cui al comma 1 può avvalersi nella gestione sanitaria del CRRiPOCeM e previa sottoscrizione di protocollo d'intesa, di altre Aziende ospedaliere universitarie o ASL della Regione.

3. Nell'ambito della programmazione regionale sul fabbisogno di posti letto riabilitativi, oppure nell'ambito di qualsiasi rimodulazione pure funzionale ad assicurare il livello delle prestazioni previste dal comma 1, al CRRiPOCeM è assicurata la priorità nell'assegnazione, al pari di altre strutture interamente pubbliche, sino alla copertura di tutti gli spazi disponibili e idonei.

4. La gestione interamente pubblica di cui al comma 1 è riferita, inderogabilmente, ai servizi e alle attività sanitarie».

L'art. 2 individua i principi cui deve ispirarsi l'operato del centro, prescrivendo:

«1. Il funzionamento del CRRiPOCeM è improntato all'eccellenza riabilitativa e alla tenuta in carico del paziente per l'intero percorso riabilitativo, stabilito sulla base della normativa, le linee guida e relative prescrizioni cliniche di



carattere soggettivo, anche utilizzando tecnologie di telemonitoraggio, telemedicina, robotica, intelligenza artificiale, oppure tecnologie aventi il medesimo obiettivo».

L'art. 3, rubricato «Norma finanziaria», precisa che:

«1. Agli oneri per l'attuazione della presente legge si provvede nei limiti dello stanziamento previsto per remunerare l'incaricato di pubblico servizio per l'attuale gestione, calcolata sui dati storici riscontrati negli ultimi anni e in particolare per il 2022 per 9.591.860,72 euro».

Infine, l'art. 4, che contiene le norme transitorie e finali, stabilisce che:

«1. Il passaggio alla gestione interamente pubblica del CRRiPOCeM avviene alla scadenza dei contratti di gestione attualmente in corso o in regime di proroga. Qualora anche il periodo di proroga risulti scaduto alla data di entrata in vigore della presente legge, il subentro nella gestione pubblica diretta della ASL competente avviene entro e non oltre quaranta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, oppure cinquanta giorni se le ragioni risultino opportunamente motivate e sotto il profilo oggettivo. È nullo ogni nuovo e ulteriore provvedimento di proroga.

2. Il personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, transita nell'organico della ASL competente ai sensi dell'articolo 1, comma 268, lettera c), della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e comunque nel rispetto della normativa vigente o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale, e comunque valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio.

3. Entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede alla modulazione e relativa assegnazione dei posti letto prevista dall'articolo 1, comma 3, con le regole di priorità ivi previste.

4. La ASL di Brindisi assicura il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'articolo 2 adottando un puntuale provvedimento di programmazione entro e non oltre centottanta giorni dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, con relativo cronoprogramma.

5. Entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel tempo occorrente alla piena funzionalità di quanto previsto dal comma 4, la ASL di Brindisi assicura, per il raggiungimento di parte degli obiettivi previsti dall'articolo 2, la piena funzionalità, in tutto o in parte, delle apparecchiature rese disponibili da progetti già realizzati di telemedicina».

3.- La legge regionale impugnata, volta a determinare il passaggio ad una gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, fino a quel momento gestito dalla Fondazione San Raffaele (d'ora in avanti: Fondazione), è censurata dallo Stato principalmente perché ritenuta in contrasto con gli obiettivi fissati nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, al quale la Regione Puglia è sottoposta sin dal 2010.

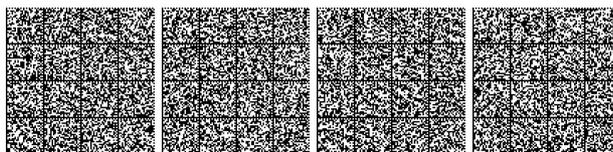
In particolare, la resistente, in forza dell'accordo stipulato il 29 novembre 2010 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Giunta regionale, si sarebbe impegnata - ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» - a realizzare gli interventi previsti dal piano di rientro allegato all'accordo, nonché a sottoporre, in via preventiva, ai ministeri affiancanti i provvedimenti suscettibili di incidere negativamente sulla relativa attuazione.

Il ricorrente lamenta, quindi, che l'intervento legislativo impugnato non sarebbe stato previamente comunicato al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze, nonostante esso determini una «rilevante modifica della pregressa "programmazione sanitaria"».

Tale modifica sarebbe contraria all'art. 2, commi 80, 81 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che prescrive la vincolatività degli interventi individuati nel piano di rientro e obbliga le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

3.1.- A tale ultimo proposito, il ricorrente evidenzia che, in virtù dell'art. 1 della legge regionale impugnata, il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, in precedenza gestito da «una persona giuridica di diritto privato», «transiterebbe» tra i soggetti di diritto pubblico del sistema sanitario regionale, «incidendo significativamente sui relativi saldi di finanza pubblica», con «un significativo incremento dei costi a carico del sistema sanitario della Regione Puglia», ritenuto «in evidente contrasto con gli interventi programmati nel [...] Piano di rientro».

Né basterebbe a scongiurare questo aggravio finanziario la previsione dell'art. 3 della legge regionale impugnata, che attesta una copertura economica dell'operazione pari a circa 9,592 milioni di euro, trattandosi di somma determinata esclusivamente in relazione alla spesa sostenuta dall'azienda sanitaria locale (ASL) di Brindisi nel 2022 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dalla Fondazione, senza tenere in debito conto tutti i costi ulteriori che la gestione



pubblica del centro riabilitativo comporterà a carico del bilancio della medesima ASL (come quelli legati all'applicazione, in favore del personale, del contratto collettivo nazionale di lavoro «del comparto "sanità pubblica"», nonché all'acquisto di tutti i beni materiali necessari per il funzionamento del centro).

3.2.- In definitiva, per il ricorrente, l'intervento normativo censurato violerebbe: a) l'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato, mediante la normativa interposta in precedenza richiamata, nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», che «precludono alle Regioni, in fase di rientro dal deficit, di deliberare spese per l'erogazione di prestazioni sanitarie superiori» ai livelli essenziali di assistenza.

4.- Sotto altro profilo, che investe essenzialmente la previsione di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, il ricorrente sostiene che il Capo II del Titolo I del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), nel disciplinare le procedure concorsuali per il reclutamento del personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, non consentirebbe di prescindere da una previa selezione «mediante specifici "esami"». Analoga prescrizione vincolerebbe le procedure di reclutamento del personale non dirigenziale, ai sensi del Capo II del Titolo I del d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). Si tratterebbe, in entrambi i casi, di normativa adottata in diretta attuazione degli artt. 15 e 18 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come tale espressiva di principi fondamentali nella materia «tutela della salute».

4.1.- Ciò premesso, il ricorrente evidenzia che la disposizione censurata, in forza della particella disgiuntiva «o» utilizzata dal legislatore regionale, consentirebbe alla ASL di Brindisi «di acquisire ulteriori unità di personale» senza osservare le procedure concorsuali e i limiti di spesa previsti dalla «normativa vigente».

Di conseguenza, la previsione di una procedura di reclutamento «per soli titoli» si porrebbe non solo «in evidente contrasto con la suddetta disciplina statale» e, dunque, con l'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche con l'art. 97, quarto comma, Cost., che impone il concorso pubblico per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, avendo la Regione Puglia assunto l'impegno - con il già citato accordo del 29 novembre 2010 e con i successivi programmi operativi - di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, sarebbe lesa ancora una volta l'art. 97, primo comma, Cost., che impone ad ogni pubblica amministrazione di assicurare l'equilibrio del bilancio, e sarebbero di nuovo contraddetti i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio, deducendo l'inammissibilità delle questioni sollevate o, comunque, la loro non fondatezza.

6.- Sotto il primo profilo, la resistente ritiene che il ricorso sia carente di adeguata motivazione in ordine all'asserita esorbitanza dei maggiori costi dell'operazione (del resto non precisamente quantificati) rispetto ai vincoli derivanti dal piano di rientro, a fronte del «dato reale, peraltro non contestato, che vede la ASL di Brindisi - e, quindi, la Regione Puglia - sborsare ogni anno circa 11 milioni di euro [...] per l'acquisto delle prestazioni» dalla Fondazione.

7.- Nel merito, la Regione Puglia ha ricordato, in primo luogo, che la gestione del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica - struttura di proprietà pubblica - era stata affidata alla Fondazione, «sin dal risalente 2000», con provvedimenti assunti dall'allora direttore generale dell'ASL di Brindisi.

Solo in data 5 febbraio 2008 sarebbe stato stipulato un contratto tra la ASL di Brindisi e la Fondazione, avente ad oggetto la gestione temporanea e provvisoria del centro di riabilitazione - soprattutto per garantire la continuità dei trattamenti sanitari in corso - fino «[all']attivazione dei progetti di sperimentazione gestionale» ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992.

Per sopraggiunte criticità in ordine alla scelta del modello della società mista a capitale prevalentemente pubblico, la programmata sperimentazione gestionale non sarebbe stata mai attivata, con conseguente prosecuzione della gestione provvisoria affidata alla Fondazione, sempre in forza del contratto del 5 febbraio 2008, «non sottoposto ad alcuna procedura di evidenza pubblica».

8.- Ciò posto, la Regione resistente asserisce che la normativa impugnata non comporterà nuovi oneri per la finanza regionale ed esclude che l'iniziativa legislativa avrebbe dovuto essere preventivamente approvata dai ministeri affiancanti.

8.1.- Sotto il primo profilo, citando giurisprudenza costituzionale, afferma che l'assoggettamento ai vincoli derivanti dal piano di rientro impedisce di incrementare la spesa sanitaria solo per motivi estranei alla garanzia delle prestazioni essenziali, ossia quando vengono in rilievo spese non obbligatorie. Nella specie, invece, oggetto della normativa



impugnata sarebbero tutte prestazioni certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), «attualmente erogate dalla Fondazione privata e pagate dalla ASL».

Inoltre, essendo la ASL di Brindisi già proprietaria della struttura e di parte degli impianti tecnologici, indicati nella documentazione depositata in giudizio, non vi sarebbe alcun incremento - tantomeno «sensibile» - della spesa sanitaria.

Per sostenere l'assunto, la resistente produce un dettagliato elenco dei costi - comprensivi della spesa per il personale - che la ASL di Brindisi ha calcolato di sostenere con la gestione diretta del centro di riabilitazione, computati escludendo quelli che non dovranno essere sopportati, o che potranno essere ridotti, grazie alle economie di scala (utenze, farmaci, smaltimento rifiuti, trasporti sanitari, attività di laboratorio, manutenzioni ordinarie, noleggio biancheria, eccetera). L'importo così ottenuto risulterebbe inferiore alle somme finora corrisposte annualmente alla Fondazione, quale corrispettivo delle prestazioni erogate all'utenza in forza del contratto del 5 febbraio 2008.

La documentazione a sostegno dell'istruttoria compiuta, peraltro, sarebbe stata trasmessa al ministero competente «prima della instaurazione dell'odierno giudizio di impugnazione», sicché il «processo di internalizzazione» si muoverebbe proprio «nella direzione auspicata dal Ministero» di contenere i costi (che passerebbero «da una spesa presunta attualmente di 11 milioni di euro» ad un impegno finanziario calcolato «in € 9.591.860,72»), non essendo stati previsti né «livelli ulteriori di assistenza né spese eccedenti quelle attualmente sostenute».

8.2.- Quanto alla necessità della preventiva approvazione, da parte dei ministeri affiancanti, del modello organizzativo disegnato dalla legge regionale impugnata - che il ricorrente ritiene caratterizzato da elementi di novità - la resistente evidenzia che il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, nell'ambito della rete ospedaliera della Regione Puglia, risulta da sempre classificato quale «struttura pubblica».

Ciò risulterebbe dai pregressi atti di programmazione adottati dalla Giunta regionale, regolarmente trasmessi ai ministeri affiancanti e da questi ultimi approvati.

In ogni caso, per la resistente, il superamento del modello di gestione risalente al contratto del 5 febbraio 2008 sarebbe stato imposto proprio dagli obiettivi fissati nel piano operativo 2016-2018. Quest'ultimo, infatti, «per la gestione dei Presidi Post-Acuzi» (come quello oggetto della legge regionale impugnata), prevede la gestione diretta delle strutture da parte delle aziende sanitarie oppure, per il caso di impossibilità da parte di queste ultime, l'adozione di soluzioni gestionali diverse, purché coerenti con l'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992.

8.3.- La Regione Puglia, infine, esclude la prospettata violazione degli artt. 97, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento ai d.P.R. n. 483 del 1997 e n. 220 del 2001, poiché l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata prevederebbe la possibilità di ricorrere a procedure selettive per soli titoli solo ove compatibili con i profili professionali da reclutare.

In ogni caso, sussisterebbero «ragioni di “necessità funzionali dell'amministrazione”» e «“peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico”», tali da «consentire la deroga al principio di cui all'art. 97 Cost.», per garantire la «continuità funzionale della struttura» e «salvaguardare i livelli occupazionali che potrebbero venire lesi dal mutamento di che trattasi».

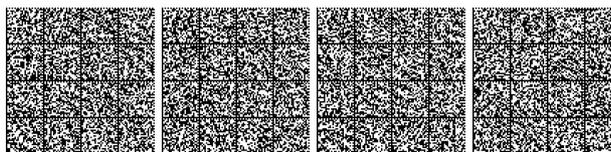
9.- Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente illustrato i motivi di ricorso e ha replicato alle difese spiegate dalla Regione resistente, contestando, in particolare, l'eccezione di genericità delle censure.

Secondo il ricorrente, occorrerebbe distinguere tra proprietà (pubblica) del presidio sanitario e gestione (privata) del medesimo: poiché «il passaggio anche di quest'ultima alla mano pubblica comporta indubbiamente una rilevante modifica della pregressa “programmazione sanitaria”», tale intervento normativo - si afferma - avrebbe dovuto essere comunicato preventivamente ai ministeri affiancanti.

10.- Anche la Regione Puglia ha depositato, in limine litis, memoria con la quale ha ulteriormente illustrato le proprie difese.

Ha altresì depositato un verbale del 1° dicembre 2024, sottoscritto dalla ASL di Brindisi e dalla Fondazione, a dimostrazione dell'effettivo subentro della prima nella gestione del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, avvenuto «in via bonaria e accettato dalla stessa Fondazione», con la vendita in favore della ASL dei beni e delle attrezzature di proprietà privata «insistenti nel suddetto Centro».

Ha poi aggiunto di aver bandito un «Concorso pubblico per titoli e esami per vari profili professionali dell'Area Comparto e dell'Area Sanità, per le esigenze del Centro Regionale di Riabilitazione Presidio Ospedaliero Ceglie Messapica» e, nelle more del completamento di tali procedure concorsuali, di aver provveduto a reclutare personale a tempo determinato «mediante l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica», nel rispetto della normativa «in tema di tetti di spesa del personale delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale ex art. 11, D.L. 35/2019 conv. in L.



n. 60/2019», dal momento che «più di 70 mln del tetto di spesa non erano stati utilizzati» dalla ASL di Brindisi (come da tabella riportata nella memoria).

Infine, la resistente ha dettagliatamente indicato in un prospetto analitico le singole voci del risparmio di spesa che il passaggio alla gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica sta già determinando a vantaggio del bilancio regionale.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge reg. Puglia n. 21 del 2024, con particolare riferimento agli artt. 1, 3 e 4, comma 2.

2.- Muovendo dall'incontestato presupposto che la Regione Puglia è ancora assoggettata ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, fino all'intervento legislativo in esame, il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica è stato gestito «da una persona giuridica di diritto privato», il ricorrente avanza due ordini di censure, che conviene affrontare separatamente.

3.- In primo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il passaggio ad una gestione interamente pubblica del Centro di riabilitazione di Ceglie Messapica, previsto dall'art. 1 della legge regionale impugnata e non previamente comunicato ai ministeri affiancanti (Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle finanze), violerebbe l'accordo sottoscritto in data 29 novembre 2010, in base al quale la Regione ha assunto l'impegno - ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 - a realizzare gli obiettivi fissati nell'allegato piano di rientro dal deficit finanziario.

Il passaggio alla mano pubblica del centro riabilitativo in precedenza gestito da privati, comportando una «rilevante modifica della pregressa "programmazione sanitaria"», sarebbe contrario all'art. 2, commi 80, 81 e 95, della legge n. 191 del 2009, che prescrive la vincolatività degli interventi individuati nel piano di rientro e obbliga le regioni che vi sono sottoposte a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione degli interventi programmati, e a non adottarne di nuovi.

Inoltre, l'intervento legislativo in esame determinerebbe - ancora una volta «in evidente contrasto» con gli obiettivi individuati nel piano di rientro - «un significativo incremento dei costi a carico del sistema sanitario della Regione Puglia», dal momento che sarebbe del tutto insufficiente la provvista finanziaria indicata dall'art. 3 della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, in quanto determinata esclusivamente in relazione alla spesa sostenuta dalla ASL di Brindisi nel 2022 per l'acquisto di prestazioni sanitarie dalla Fondazione, senza considerare tutti i costi ulteriori che la gestione pubblica del centro riabilitativo comporterà a carico del bilancio regionale.

Infine, il «transito» del personale dipendente dalla Fondazione nell'organico della ASL di Brindisi, previsto dal successivo art. 4, comma 2, determinerebbe lo sfioramento dei limiti di spesa previsti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, contenente l'impegno della Regione Puglia a perseguire la riduzione della complessiva spesa per il personale.

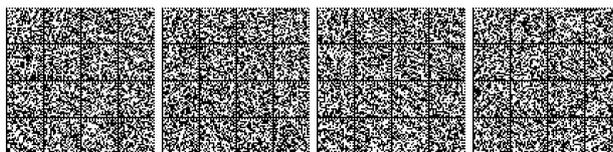
Di qui, imputabile all'intera legge regionale impugnata, la prospettata lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, e dell'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo per violazione dei principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute», che «precludono alle Regioni, in fase di rientro dal deficit, di deliberare spese per l'erogazione di prestazioni sanitarie superiori» ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

4.- Nel costituirsi in giudizio, la Regione Puglia ha innanzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni così promosse, sostenendo che il ricorrente non avrebbe fornito alcuna dimostrazione dell'asserito «sensibile incremento» della spesa sanitaria.

L'eccezione, tuttavia, non coglie nel segno, poiché, come questa Corte ha già chiarito, sono ammissibili censure di violazione dei vincoli finanziari, derivanti da piani di rientro dal deficit sanitario, indirizzate contro provvedimenti anche solo potenzialmente forieri di maggiori spese, in quanto atti ad incidere su «macroaree notoriamente regolate dai piani di rientro dal disavanzo sanitario» (sentenze n. 89 del 2024 e n. 134 del 2023).

Anche nel caso di specie vengono certamente in rilievo settori rientranti in tale categoria (in particolare, la spesa per il personale sanitario e la riorganizzazione della rete ospedaliera), sicché attiene al merito - piuttosto che all'ammissibilità - la verifica della fondatezza delle doglianze così avanzate, con le quali, in ogni caso, si prospetta l'estraneità dell'intervento legislativo rispetto agli obiettivi fissati nel piano di rientro.

5.- Nel merito, le questioni si rivelano non fondate.



6.- In attesa della redazione del programma operativo per il triennio 2024-2026, la Regione Puglia è attualmente ancora sottoposta a quello predisposto per il triennio 2016-2018, approvato in prosecuzione del piano di rientro originario, concernente il triennio 2010-2012.

Entrambe le parti non mettono in discussione il principio di diritto, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale anche in relazione alla stessa Regione Puglia (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021 e n. 166 del 2020), secondo cui «l'assoggettamento ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese, dunque, non obbligatorie (sentenze n. 256 del 2022, n. 242 del 2022, n. 142 e n. 36 del 2021, e n. 166 del 2020)» (sentenza n. 134 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 1 del 2024).

Un tale principio è stato affermato pure con riguardo ai piani di prosecuzione del rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 190 del 2022 e n. 130 del 2020), come quello attualmente vigente nella Regione Puglia. Anche in tali situazioni, per effetto delle previsioni dell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 - espressioni di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica -, la Regione è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena realizzazione dei piani di rientro (sentenze n. 197 e n. 169 del 2024 e n. 155 del 2023) o che incidano sulle misure in essi previste (sentenza n. 87 del 2024), come pure a non adottarne di nuovi.

Tra le più recenti, la sentenza n. 201 del 2024 - nel confermare che «ogni piano di rientro è finalizzato, a un tempo, al contenimento della spesa sanitaria e alla garanzia dell'effettività dei LEA», la cui determinazione «mira a evitare “che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato” (sentenza n. 72 del 2020)» - ha ribadito che, «per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per “prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato” (sentenze n. 242 e n. 161 del 2022)».

7.- Così tratteggiati i principi generali applicabili, è necessario ricostruire i peculiari contorni della vicenda concreta che fa da sfondo al presente giudizio.

Dai lavori preparatori della legge regionale impugnata si evince che l'intento perseguito è quello di ripristinare l'originaria gestione pubblica del presidio ospedaliero di Ceglie Messapica.

Dall'imponente mole di documenti versati in atti dalla Regione resistente, in effetti, emerge che, dopo un periodo di affidamento fondato su provvedimenti adottati dai direttori *pro tempore* della ASL di Brindisi a partire dall'anno 2000, solo in data 5 febbraio 2008 venne stipulato un contratto tra la citata ASL e la Fondazione. Con tale accordo, a quest'ultima venne attribuita la «provvisoria gestione» (art. 2 del contratto) del centro di riabilitazione, allo scopo di non interrompere i trattamenti in atto e comunque solo fino al termine del «periodo necessario all'espletamento ed alla conclusione delle procedure autorizzatorie ex art. 9 bis del D.Lgs. n. 502/92» (art. 15 del contratto).

Si trattava, evidentemente, di una soluzione-ponte destinata a lasciare il passo alle programmate forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, che l'appena richiamato art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 ammette «anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato».

Tali modelli gestionali, tuttavia, non sono mai stati attivati, con conseguente prosecuzione negli anni, senza soluzione di continuità, di una “gestione provvisoria” di problematica qualificazione, ma senz'altro non riconducibile né alle «[s]perimentazioni gestionali», consentite dalla disposizione di legge statale appena richiamata, né all'accreditamento istituzionale, disciplinato dagli artt. 8-*quater* e seguenti del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Nei fatti, la Fondazione - a fronte del pagamento di una somma per l'utilizzo dell'edificio e degli impianti tecnologici di proprietà della ASL di Brindisi, che manteneva l'onere economico di provvedere alla relativa manutenzione straordinaria (art. 12 del contratto) - ha erogato al Servizio sanitario regionale prestazioni sanitarie, in cambio di un corrispettivo fissato dal contratto stesso (art. 13, che contiene un generico rinvio alle tariffe di remunerazione determinate dagli atti regionali di programmazione «vigenti tempo per tempo»), a valere sulla «quota di Fondo Sanitario Regionale indistinto, assegnato annualmente alla ASL» (come risulta dalla relazione tecnica del 13 novembre 2023 che accompagna il progetto di legge regionale oggetto dell'odierno scrutinio).

Il risultato dell'intervento normativo in esame, in definitiva, è consistito nella cessazione di tale affidamento provvisorio di non agevole inquadramento, con conseguente rientro della struttura e degli impianti tecnologici nella piena disponibilità della (già) proprietaria ASL di Brindisi, oggi tenuta ad erogare direttamente, attraverso proprio personale, le prestazioni in precedenza fornite all'utenza dal soggetto privato, sempre utilizzando le risorse finanziarie già impegnate sul medesimo capitolo di bilancio.



8.- Ciò premesso, la legge regionale impugnata non viola né i parametri evocati né i principi fondamentali dettati dalle norme interposte richiamate dal ricorrente, perché non introduce una «rilevante modifica della pregressa “programmazione sanitaria”» e neppure «un significativo incremento» dell’impegno finanziario di settore, l’una e l’altro prospettati dal ricorrente come estranei agli obiettivi del piano di rientro e, come tali, interdetti alla Regione resistente.

8.1.- Sotto il primo profilo, la Regione Puglia ha documentalmente dimostrato che - a prescindere dall’incontestata proprietà pubblica dell’edificio e di parte degli impianti tecnologici - il presidio ospedaliero di Ceglie Messapica, nell’ambito della rete ospedaliera della Regione Puglia, è sempre stato codificato quale struttura pubblica, e questo esclude il prospettato “transito” tra i soggetti di diritto pubblico.

Ciò risulta evidente dagli atti di programmazione versati in giudizio, adottati negli anni dalla Giunta regionale, regolarmente trasmessi ai ministeri affiancanti e da questi ultimi approvati.

In particolare, quello di Ceglie Messapica risulta classificato come ospedale pubblico nell’Allegato A alla deliberazione di Giunta regionale del 3 luglio 2023, n. 919 (recante, tra l’altro, «Aggiornamento Rete ospedaliera ai sensi del D.M. n. 70/2015»).

Tale provvedimento conferma la classificazione già operata dal regolamento regionale 22 novembre 2019, n. 23 (Riordino ospedaliero della Regione Puglia ai sensi del D.M. n° 70/2015 e delle Leggi di Stabilità 2016-2017), il cui art. 2, rubricato «Classificazione delle strutture ospedaliere», reca un espresso riferimento all’«Ospedale Antonio Perrino - Brindisi (ASL Brindisi), con il plesso riabilitativo di Ceglie Messapica».

Del resto, anche nel Nuovo sistema informativo sanitario - NSIS (come pure documentato a pag. 18 dell’atto di costituzione della Regione Puglia), la struttura di Ceglie Messapica è sempre stata considerata quale articolazione dell’Ospedale “Perrino” di Brindisi «per la gestione della fase post-acuzie».

L’unico aspetto che deve essere verificato, dunque, è se il ritorno alla gestione interamente pubblica del centro di riabilitazione possa compromettere la piena realizzazione degli interventi programmati per il superamento del deficit sanitario.

8.1.1.- Tale rischio non sussiste, in quanto l’intervento legislativo regionale risulta pienamente armonico rispetto agli obiettivi concordati.

Già il piano di rientro 2010-2012, infatti, evidenziava che «i posti letto per la riabilitazione e per la lungodegenza attivi sono inferiori rispetto agli standard di riferimento» e, anche al fine di risolvere tale criticità, poneva, tra gli obiettivi da perseguire, quello consistente nel riordino della rete ospedaliera.

In un siffatto contesto, coglie nel segno la difesa regionale, quando sottolinea che l’estraneità agli interventi programmati affliggeva piuttosto l’atipico modello gestorio operante in forza del contratto del 5 febbraio 2008.

Proprio «per la gestione dei Presidi Post-Acuzie» (come quello oggetto della legge regionale impugnata), infatti, il vigente programma operativo 2016-2018 prevede come obiettivo la forma di gestione diretta delle strutture da parte delle aziende sanitarie oppure, e per il caso di impossibilità da parte di queste ultime a farvi fronte, l’adozione di soluzioni gestionali diverse, «con la definizione di un rapporto pubblico-privato innovativo e coerente con l’art. 9-bis del D.Lgs. n. 502/1992».

A fronte della mancata attivazione delle soluzioni giuridiche innovative prospettate dalla disposizione statale da ultimo citata, appariva, dunque, addirittura necessaria una modifica dell’assetto gestorio in atto, per addivenire alla gestione interamente pubblica del presidio ospedaliero di cui si tratta.

8.2.- Quanto alle ricadute finanziarie della legge regionale impugnata, va in primo luogo chiarito che, nella specie, vengono in rilievo prestazioni tutte certamente rientranti nei livelli essenziali di assistenza (precisamente contemplate dagli artt. 36, 44 e 45 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») e dunque di natura obbligatoria; sicché le disposizioni regionali impuginate non implicano prestazioni ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato.

8.2.1.- A tale argomento, che sarebbe già di per sé assorbente, va altresì aggiunto che non emerge con evidenza alcun aumento della spesa sanitaria regionale direttamente conseguente all’internalizzazione dei servizi di riabilitazione, costituenti spesa obbligatoria.

La relazione tecnica che illustra la copertura finanziaria dell’intervento normativo nega qualsiasi incremento dei costi rispetto alla spesa storica finora sopportata per remunerare le prestazioni rese dalla Fondazione.

All’opposto, la Regione Puglia ha prodotto documentazione da cui emergono dati che sembrerebbero rivelare una diminuzione di spesa rispetto a quella annua programmata per l’anno 2024 per l’acquisto delle prestazioni dalla Fondazione (pari a circa 11 milioni di euro). Il trend, inizialmente solo presuntivo, risulterebbe ora confermato dalle attestazioni del 6 febbraio 2025 - prodotte con la memoria illustrativa e rilasciate dai dirigenti dei competenti diparti-



menti, sezioni e servizi regionali - riferite al primo periodo successivo al passaggio alla gestione interamente pubblica del Centro riabilitativo di Ceglie Messapica, avvenuto in data 1° dicembre 2024: secondo tali atti, il subentro «sta determinando [...] un evidente risparmio in termini di costi per il Servizio Sanitario regionale», con una riduzione di spesa «sia in termini di costo per il personale che in termini di costi generali che possono essere spalmati a livello aziendale e non di singola struttura», per un importo annuo «pari ad Euro 4.404.195,66».

Con particolare riferimento al personale, è senz'altro vero - come sostenuto dal ricorrente - che la Regione Puglia, con il piano di rientro e con i successivi programmi operativi, ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale a livello regionale.

Tuttavia, con la sentenza n. 134 del 2023, questa Corte ha già rilevato che lo stesso programma operativo 2016-2018 non esclude affatto la possibilità di assumere personale al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza. In questa prospettiva, la Regione Puglia ha dimostrato che residuano ancora, a livello regionale, fondi per circa 70 milioni di euro, con conseguenti ampi margini di manovra, che il piano assunzionale della ASL di Brindisi, approvato con delibera di Giunta regionale del 28 maggio 2024, n. 690 (del pari prodotta in giudizio e notificata ai ministeri affiancanti), ritiene di sfruttare al fine di dare priorità «alle unità da assumersi per ottemperare alle previsioni della L.R. n. 21/2024».

Può dunque affermarsi che le disposizioni impugnate si sottraggono alle censure del ricorrente, perché l'intervento tracciato dalla legge regionale, nel suo complesso, si muove entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro (in senso analogo, sentenza n. 197 del 2024).

9.- Il secondo insieme di censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri si appunta, specificamente, sull'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 21 del 2024.

Tale disposizione, a giudizio del ricorrente, consentirebbe alla ASL di Brindisi - in forza della particella disgiuntiva «o» utilizzata dal legislatore regionale - «di acquisire ulteriori unità di personale» in spregio della regola del pubblico concorso, presidiata dall'art. 97, quarto comma, Cost., nonché in violazione dei principi fondamentali dettati nella materia «tutela della salute» dai d.P.R. n. 483 del 1997 e n. 220 del 2001 (emanati in attuazione degli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 502 del 1992), che imporrebbero selezioni «mediante specifici “esami”» per l'assunzione di personale - rispettivamente, dirigenziale e non - del Servizio sanitario nazionale, con conseguente lesione anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.

10.- La questione promossa in riferimento all'art. 97, quarto comma, Cost. è fondata, limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale».

10.1.- La prima parte della disposizione impugnata non contrasta, invero, con i parametri evocati, poiché richiama l'art. 1, comma 268, lettera c), della legge n. 234 del 2021, che non consente una stabilizzazione senza concorso: come chiarito dalla sentenza n. 99 del 2023 di questa Corte, le relative procedure devono essere avviate «nel rispetto dei principi posti in materia di pubblico concorso» (punto 6 del Considerato in diritto).

Tale modalità di reclutamento, quindi, potrà essere legittimamente applicata dalla Regione, ovviamente solo ove sussistano tutti i presupposti contemplati dalla norma: 1) la coerenza con il piano triennale dei fabbisogni del personale; 2) un limite soggettivo (quanto all'espletamento di mansioni sanitarie e socio-sanitarie); 3) un limite temporale (l'aver garantito assistenza ai pazienti «in tutto il periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 dicembre 2021 e con almeno tre anni di servizio»).

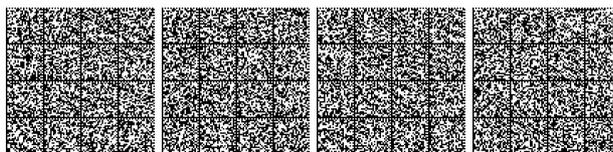
Tale è il senso da attribuire all'inciso «e comunque nel rispetto della normativa vigente», evidentemente riferito alla prima parte della disposizione impugnata, che rende quest'ultima immune dai vizi di legittimità costituzionale prospettati.

10.2.- Anche l'inciso finale «valorizzando l'esperienza lavorativa svolta per la stessa tipologia di servizio» - che l'espressione introduttiva «e comunque» consente di riferire a qualsiasi proposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 4 in esame - può ritenersi esente dalle censure avanzate: tale valorizzazione, infatti, potrà avvenire solo in sede di valutazione dei candidati nell'ambito di pubbliche procedure concorsuali, ivi incluse quelle previste dalla prima parte della disposizione qui scrutinata.

10.3.- Il residuo segmento normativo, invece, nell'introdurre un'alternativa alle procedure *ex lege* n. 234 del 2021, contempla, all'evidenza, la possibilità di un'assunzione interamente riservata al personale già in servizio alle dipendenze della Fondazione alla data di entrata in vigore della legge regionale e, dunque, senza concorso pubblico.

La giurisprudenza costituzionale, però, ha riconosciuto in quest'ultimo la «forma generale e ordinaria di reclutamento» per le amministrazioni pubbliche (tra le ultime, sentenza n. 110 del 2023).

Il pubblico concorso reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti,



e questa Corte ha chiarito che i richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le regioni (sentenza n. 133 del 2023).

Né possono considerarsi sussistenti le condizioni, pure rivendicate dalla Regione resistente, affinché possano essere introdotte eccezioni alla regola: infatti, tale facoltà legislativa (pur contemplata dal parametro costituzionale evocato) «deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 5 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 110 del 2023 e n. 166 del 2020).

In un caso analogo, in cui pure veniva in rilievo un generale transito del personale di un ente di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, questa Corte ha ritenuto (sentenza n. 227 del 2021) che tale passaggio non potesse essere realizzato «senza il previo espletamento di una procedura selettiva non riservata, ma aperta al pubblico, in quanto, altrimenti, si avrebbe una palese ed ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico», che si risolverebbe, in ultima analisi, in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari.

D'altronde, già la sentenza n. 110 del 2017 - sempre relativa a una legge regionale pugliese - ha rilevato che, in presenza di «servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impugnate», la Regione deve «seguire le ordinarie procedure di assunzione», nelle quali, al più, «è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa».

Si è, infine, precisato che non giustificano eventuali deroghe alla regola del pubblico concorso né l'esigenza di tutelare il «legittimo [...] affidamento» dei lavoratori - trattandosi di finalità «che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 133 del 2020; in senso analogo, sentenza n. 110 del 2017) - né «l'interesse alla difesa dell'occupazione» (sentenza n. 248 del 2016).

11.- Nei limiti così definiti, in conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 30 maggio 2024, n. 21, recante «Istituzione del Centro regionale di riabilitazione pubblica ospedaliera di Ceglie Messapica (CRRi-POCeM)», limitatamente alle parole «o con procedure di selezione per soli titoli, dove compatibili con il profilo professionale»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 21 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

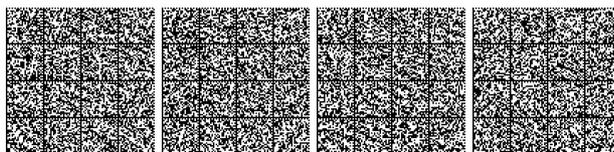
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250057



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 67

*Ordinanza del 26 febbraio 2025 del Tribunale di Campobasso
nel procedimento penale a carico di E. F.*

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

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

TRIBUNALE DI CAMPOBASSO

Il Tribunale di Campobasso in composizione collegiale, composto dai signori magistrati:

dott. Enrico Di Dedda, Presidente;
dott.ssa Federica Adele Dei Santi, Giudice;
dott. Tommaso Barbara, Giudice;

Nel procedimento nei confronti di: F. E., nato a ... il ..., residente ed elettivamente domiciliato in ... alla via ..., libero, presente;

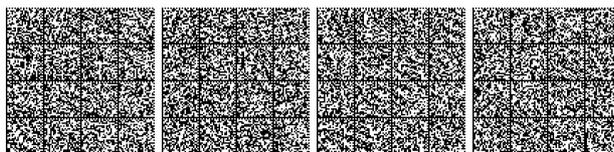
assistito e difeso di fiducia dall’avv. Costantino D’Angelo del foro di Campobasso;
procedimento nel quale risulta persona offesa il Comune di C. del B., non comparso.

PREMESSO CHE

Con decreto del 27 aprile 2023, il G.U.P. presso il Tribunale di Campobasso, su richiesta del P.M., disponeva il rinvio a giudizio dell’imputato per i reati ascrittigli in imputazione, fissando per la celebrazione del dibattimento dinanzi al Tribunale, in composizione collegiale, l’udienza del 5 luglio 2023. All’udienza del 5 luglio 2023, data la dichiarazione di assenza dell’imputato all’udienza preliminare del 17 gennaio 2023, il Tribunale disponeva procedersi in sua assenza. Indi, dichiarato aperto il dibattimento, e ammesse le richieste istruttorie così come formulate dalle parti, il processo veniva aggiornato al 15 novembre 2023. Nelle udienze del 15 novembre 2023 e del 21 febbraio 2024, faceva il suo corso l’istruttoria dibattimentale acquisizione delle prove orali e documentali. L’udienza dell’8 maggio 2024 veniva rinviata, con sospensione dei termini di prescrizione, stante il legittimo impedimento dell’imputato al 2 ottobre 2024. In tale data dichiarata chiusa l’istruttoria dibattimentale e formulate le conclusioni delle parti, il Tribunale all’esito della Camera di consiglio, differiva la decisione al 4 dicembre 2024 al fine di valutare la legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 114/2024 nella parte in cui dispone l’abrogazione dell’art. 323 del codice penale.

Al capo di imputazione, viene contestato all’imputato, la violazione:

a) del reato p. e p. dagli articoli 81 cpv, 323 del codice penale, perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella qualità di sindaco del Comune di ... e di responsabile del servizio, omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio, con determinazione n. ... del ... approvava le risultanze nella selezione pubblica, in forma semplificata, per la costituzione di rapporti di lavoro a tempo parziale e determinato per il profilo professionale di istruttore contabile in cui era inserito, al quarto posto, il figlio F. R., il quale veniva successivamente assunto con determinazione n. ... del ..., utilizzando la precedente graduatoria così come disposto con la delibera di giunta n. ... del ... a cui il F. E. prendeva parte, procurando in tal modo al F. R. un ingiusto vantaggio patrimoniale. In C. del B. il ... e il ...;



b) del reato p. e p. dall'art 323 del codice penale perché, nella qualità di sindaco del Comune di C. del B, emettendo il decreto sindacale n. ... del ..., in violazione dell'art 110 del TUEL, che prevede espressamente che gli incarichi a contratto devono essere conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare in capo ai soggetti il possesso comprovata esperienza pluriennale, nominava direttamente P. G. quale istruttrice direttiva area amministrativa, per un periodo di dodici mesi, essendo la P. anche priva di comprovata esperienza pluriennale avendo espletato soltanto il praticantato da avvocato da nove mesi.

In C. del B. il ...

Rilevanza della questione.

All'esito dell'istruttoria svolta, al termine della quale le parti hanno concluso per l'assoluzione dell'imputato ai sensi dell'art. 129, codice di procedura penale perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, questo Tribunale è chiamato a valutare la responsabilità dell'imputato sulla base dell'art. 323 del codice penale, su cui l'avvenuta depenalizzazione ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera b), della 9 agosto 2024, n. 114, incide direttamente.

Atteso che sulla base di detta depenalizzazione non sarebbe possibile pervenire ad una sentenza di condanna e che, in caso di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma abrogatrice, si otterrebbero differenti formule assolutorie, presumibilmente più favorevoli all'imputato; insiste allo stato un serio dubbio di conformità della norma abrogatrice rispetto ai principi contenuti nella Carta fondamentale.

Preliminarmente, occorre soffermarsi sugli effetti dell'entrata in vigore della legge Nordio. L'art. 1 della legge 9 agosto 2024, n. 114, con la lettera b), ha abrogato l'art. 323 del codice penale e, con la lettera e), ha sostituito l'art. 346-bis del codice penale, rendendo il campo di applicazione più restrittivo causandone una abolizione parziale.

In relazione all'abuso d'ufficio, ci si trova di fronte all'abrogazione totale della norma incriminatrice che, così come formulata, non lascia dubbi sul fatto che non si tratti di *abrogatio sine abolitione*.

La formale abrogazione di una norma incriminatrice, infatti, non sempre comporta l'abolizione del reato, poiché può accadere che un certo genere di condotte riconducibili alla disposizione abrogata conservino rilevanza penale, risultando riconducibili a un'altra norma incriminatrice sebbene di carattere più ampio e generalizzato.

La diretta conseguenza di quanto esposto è che, in caso di abolizione totale, sarà applicabile l'art. 2, comma 2 del codice penale; in caso *abrogatio sine abolitione*, l'art. 2, comma 4, del codice penale, ossia la legge più favorevole al reo.

Da un'analisi delle norme presenti nel sistema penale, non risulta che la condotta prevista dall'art. 323 del codice penale possa essere inclusa in altra norma di carattere generale. Va in questa sede precisato che l'applicazione dell'art. 323 del codice penale era prevista a condizione che il fatto non costituisse «un più grave reato».

Per cui allo stato le condotte delittuose più gravi (come il peculato o la turbativa d'asta) non possono essere ritenute norme generali assorbenti l'abrogato art. 323 del codice penale e del resto continuano ad essere penalmente rilevanti, non avendo subito alcuna variazione. Lo stesso dicasi per l'art. 328 del codice penale, rifiuto di atti d'ufficio, il quale risulta essere attualmente penalmente rilevante, ma limita il suo campo di applicazione a condotte meno gravi.

A ciò si aggiunga che la sopravvivenza di dette fattispecie speciali rispetto all'art 323 del codice penale, crea un profilo di irragionevolezza in quanto si puniscono le condotte specifiche meno gravi ma non l'abuso d'ufficio.

Infine, la mancata previsione nel sistema penale di altra norma introdotta contestualmente all'abrogazione dell'art. 323 del codice penale che, senza soluzione di continuità, comporti la permanenza della rilevanza penale delle condotte dell'abuso d'ufficio, esclude la possibilità che si verifichi un'*abrogatio sine abolitione*.

Tale vuoto normativo non può dirsi colmato neppure con l'introduzione dell'art. 314-bis del codice penale (Indebita destinazione di denaro o cose mobili) ad opera del decreto-legge n. 92/2024, entrato in vigore prima dell'abrogazione dell'art. 323 del codice penale.

Invero il precetto in esso affermato determina, senza soluzione di continuità, la rilevanza penale delle sole condotte di peculato per distrazione, prima riconducibili (per giurisprudenza consolidata) alla fattispecie dell'abuso d'ufficio e aventi ad oggetto denaro o cose mobili, condotte che tuttavia non attengono alla fattispecie di cui è oggetto l'odierno processo.

Terminato questo breve *excursus*, lo scrivente Tribunale ritiene verosimile la sussistenza di profili di incostituzionalità dell'art. 1 della legge 9 agosto 2024, n. 114, lettera b), che ha abrogato l'art. 323 del codice penale.

Come noto, ai sensi dall'art. 1, comma 1, legge Cost. n. 1/1948, esiste in capo al giudice di merito un vero e proprio obbligo di rimessione alla Corte costituzionale, qualora si presentino dubbi di legittimità circa le norme applicabili al caso per cui è chiamato a decidere, non potendosi adottare, nel caso di specie, una interpretazione costituzionalmente orientata rispetto alla fattispecie astratta totalmente abrogata.



La non manifesta infondatezza della questione, in particolar modo, deriva dal possibile contrasto della norma abrogatrice con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione all'art. 19 della Convenzione delle Nazioni unite del 2003 contro la corruzione (cd. Convenzione di Merida).

L'art. 11 della Carta costituzionale consente allo stato italiano di limitare la propria sovranità affinché, in condizioni di parità con gli altri stati, tale limitazione possa essere finalizzata alla creazione e mantenimento di un organismo sovrastatale che garantisca la pace e la giustizia fra tutte le nazioni. A supporto dell'art. 11, interviene poi l'art. 117 con cui, nel sancire la potestà legislativa dello stato, si afferma che tale potestà deve in ogni caso essere rispettosa della Costituzione nonché «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Tra i vari trattati e le convenzioni sottoscritte dall'Italia merita particolare attenzione, in relazione al caso per cui è giudizio, la cd. Convenzione di Merida, adottata dall'assemblea generale dell'ONU con risoluzione n. 584, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con la legge n. 116/2009.

Tale convenzione risulta essere a tutti gli effetti fonte del diritto internazionale e vincolante per gli stati aderenti e prevede l'obbligo di introduzione, qualora non previste nei singoli ordinamenti, di una varietà di ipotesi delittuose correlate con la corruzione, specificando che, benché il documento contenga una serie di violazioni basilari (come le concussioni, l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche gli atti compiuti a sostegno della corruzione, l'ostruzione alla giustizia, il traffico di influenza e l'occultamento o il riciclaggio dei proventi della corruzione), gli stati possono prevederne ulteriori e più specifiche.

All'art. 19 della convenzione è espressamente previsto che: «Ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per se o per un'altra persona o entità.»; descrivendo di fatto quelle condotte che fino all'entrata in vigore della legge n. 114 del 9 agosto 2024 erano recepite nell'alveo dell'art. 323 del codice penale.

Risulta dunque evidente che, se esiste a livello internazionale un obbligo di penalizzazione dell'abuso d'ufficio, la sua abrogazione non può che rappresentare una violazione degli impegni assunti in sede di stipula della convenzione.

Tanto più che, se da un lato gli stati membri devono adattare il diritto interno per conformarlo alle norme sovranazionali, anche attraverso l'introduzione di precetti sino a quel momento inesistenti, di converso, qualora uno stato già preveda una normativa conforme, il suo impegno deve essere quello di mantenerla vigente nell'ordinamento (principio espressamente previsto all'art. 7, comma 4, della Convenzione: «Ciascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse»).

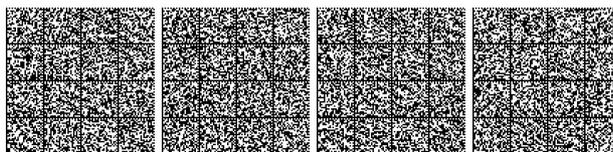
In via conclusiva, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, in virtù del combinato disposto dagli articoli 23, legge n. 87/1953 e 159 del codice penale, deve ordinarsi la sospensione del giudizio in corso nei confronti dell'imputato e la conseguente sospensione della prescrizione con riferimento a tutti i reati contestati al capo di imputazione non definibili separatamente.

Deve, infine, disporsi ai sensi dell'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953 l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale, mandandosi la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 seguenti della legge n. 87/1953; Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 del codice penale, per violazione degli articoli 97, 11 e 117, comma 1, della Costituzione (in relazione agli obblighi discendenti dagli articoli 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione delle Nazioni unite del 2003 contro la corruzione - cd. Convenzione di Merida - adottata dall'Assemblea generale dell'ONU 31 ottobre 2003, con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con legge 13 agosto 2009, n. 116).



Sospende il giudizio in corso nei confronti dell'imputato ed i termini di prescrizione fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

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

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

Così deciso in Campobasso, il 26 febbraio 2025

Il Presidente: DI DEDDA

I Giudici: DEI SANTI - BARBARA

25C00088

N. 68

*Ordinanza del 24 marzo 2025 del Tribunale per i minorenni di Bari
nel procedimento penale a carico di A.K. D. B.*

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

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

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BARI

Il G.U.P. del Tribunale per i Minorenni di Bari, riunito in camera di consiglio, nelle persone dei sigg.:

dott.ssa Francesca Stilla Presidente;

dott. Edgardo Bisceglia giudice onorario;

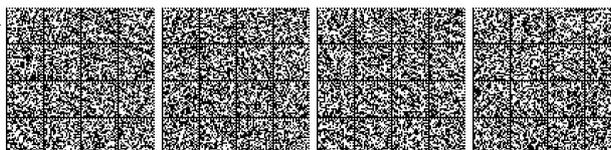
dott.ssa Rosa Diana giudice onorario;

nel procedimento penale a carico di D. B. A. K. (nato a ... in data ...) imputato dei delitti di cui agli articoli 81, 605, 609-bis, 609-ter ultimo co.1 ipotesi perché, con diverse azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, costringeva la minore G. M. , di anni 13, a subire atti sessuali privandola altresì della sua libertà personale e, più specificamente, dopo averla invitata da sola presso un locale nella sua disponibilità, l'abbracciava, le toccava ripetutamente il seno e la schiena e la baciava sulle labbra nonostante il suo dissenso, agendo altresì con violenza, consistita nel prenderla in braccio obbligandola a sedersi su uno sgabello, nell'afferrarla per il collo e nel porsi davanti alla porta d'ingresso per impedirle di uscire e comunque agendo repentinamente e approfittando della propria superiorità fisica e dell'assenza di altre persone, abbassandosi altresì i pantaloni e le mutande e munendosi di preservativi con il chiaro intento di consumare con lei un rapporto sessuale. In ... il ...

All'udienza preliminare del 10 marzo, l'imputato rendeva dichiarazioni spontanee, si sottoponeva all'esame e infine chiedeva la sospensione del procedimento con avvio del programma trattamentale di messa alla prova.

La difesa insisteva nella richiesta e chiedeva un breve rinvio al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale del comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

Il Collegio rinviava la trattazione del presente procedimento alla data del 24 marzo 2025.



La difesa della parte si riportava alla memoria difensiva depositata in data 17 marzo 2024 e chiedeva che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 5-*bis* dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

Il pubblico ministero si associava alla richiesta della parte.

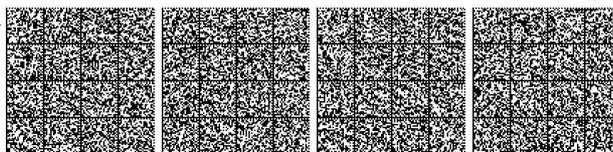
All'esito dell'udienza odierna, acquisite le richieste delle parti, ha emesso la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale.

D. B. A. K. , di anni 15, veniva rinviato a giudizio per rispondere del delitto di sequestro di persona e di violenza sessuale aggravata commessa in danno della minore tredicenne G. M. Quest'ultima, in sede di sommarie informazioni del 30 marzo 2024 ha dichiarato di avere conosciuto l'imputato in occasione di un concerto, di condividere la sua stessa passione di scrivere testi e di comporre musica e di avere deciso di incontrarlo «per scrivere e cantare». La minore ha dichiarato: «dopo circa due settimane, durante le quali non ci eravamo scambiati messaggi, io gli ho scritto per chiedergli quando potevamo incontrarci per scrivere e cantare. Ci organizzammo per il giorno ... e in quella circostanza io chiesi a K. se poteva far sopraggiungere altri suoi amici; ma quando arrivai allo studio di registrazione riscontrai che eravamo solo io e lui. Ivi giunta io e K. abbiamo iniziato a scrivere la melodia della canzone e lui è venuto dietro di me e mi ha abbracciato sfiorandomi con la sua mano il mio seno dx. Alla cosa io non ho dato peso pensando fosse un errore ma subito dopo è ritornato sempre da dietro e mi ha abbracciata e mi ha palpato il seno dx da sopra la maglietta; subito io mi sono spostata con il corpo e lui è ritornato al pianoforte. Dopo poco K. mi si è avvicinato e si è seduto su una sedia posizionata affianco a quella dove ero seduta io e, in quella circostanza ha infilato la sua mano all'interno della mia maglietta e mi ha toccato la schiena e subito dopo è passato davanti palmandomi prima il seno dx e poi quello sx. Io ho cercato di svincolarmi ma lui opponeva resistenza poiché mi stringeva con un braccio; dopo essersi fermato una prima volta, ha ripreso immediatamente dopo entrando proprio all'interno del reggiseno e palmandomi entrambi i seni. In quella circostanza sono riuscita a tirargli un morso al polso dx e solo così lui si è staccato. A questo punto poiché ero infastidita da tale comportamento ho inventato una scusa per potere andare via ovvero gli ho detto che mi stava chiamando mia madre e quindi, mentre stavo andando a prendere il giubbotto per andare via, K. si è abbassato i pantaloni e le mutande mostrandomi il suo pene. A questo punto io mi sono subito girata di spalle e l'ho invitato più volte ad alzarsi i pantaloni. Ad un certo punto K. per farmi vedere che si era alzato i pantaloni è venuto davanti a me e ho riscontrato che effettivamente li aveva alzati. Io ho cercato di andare via ma K. si è posizionato davanti alla porta d'ingresso per impedirmi di uscire e, ad un certo punto, mi ha preso in braccio di peso e mi ha fatto sedere su uno sgabello. Io mi sono alzata per andare via dicendo a K. che mia madre mi stava cercando e lui, per tutta risposta, mi ha presa per il collo e mi ha baciata sulle labbra per quattro volte. Dopo essere uscita fuori dallo studio per la tensione sono scoppiata a piangere e ho contattato un mio amico [...] preciso che all'inizio del nostro incontro del giorno ... K. ha cercato di baciarmi sulle labbra non riuscendoci a causa della mia reazione. Aggiungo ancora che subito ha uscito dalla tasca un pacchetto che ha lanciato sul tavolo che solo dopo ho riconosciuto contenere profilattici».

In occasione dell'udienza del 10 marzo 2025, A. K. D. B. ammetteva la commissione dei fatti contestati, sia pure precisando di avere erroneamente supposto il consenso della minore, si dichiarava consapevole della sofferenza arrecata alla vittima e richiedeva la sospensione del procedimento con avvio della messa alla prova.

A tale proposito, l'imputato dichiarava: «Ho 15 anni e quando sono successi i fatti avevo poco più di 14 anni. Frequento l'istituto professionale di servizi culturali dello spettacolo di ... e faccio il 1 anno. In tutte le materie ho la sufficienza sono anche responsabile di classe. Ho conosciuto la ragazza attraverso la sorella di M. Lei è una cantante e volevamo scrivere una canzone insieme. È iniziata un'amicizia, abbiamo iniziato a scriverci e sembrava che questa amicizia si stava evolvendo in qualcosa di più. Ho iniziato ad uscire e l'ho invitata a venire a casa di mio nonno perché a casa di mio nonno c'è uno studio di registrazione. Il motivo era passare del tempo insieme e registrare una canzone. Sentivo che c'era qualcosa d'altro oltre l'amicizia e ho deciso di provarci sfiorandola. Ai primi tocchi la ragazza non ha detto niente e ho deciso di continuare. La ragazza dopo 5 minuti ha detto di no. Ho deciso di fermarmi. Abbiamo continuato la serata e ci siamo fatti dei selfie. Provengo da ... un piccolo paese dove tutti ci conosciamo e ho avuto l'occasione di incontrarla il mese scorso. Mi sono scusato con la ragazza perché dal primo momento mi sono subito pentito. Abbiamo subito risolto ma non ci esco. Nel senso che abbiamo dimenticato la questione. Abbiamo deciso di fare così perché lei pensa di aver esagerato con la sua reazione, ma ritengo che avevo sbagliato io e le ho detto che ero stato io a sbagliare. Avevo sbagliato perché ero andato contro il suo consenso. All'inizio ero ignaro del suo dissenso ma quando mi ha detto di no, ho deciso di fermarmi. Queste sono le mie dichiarazioni».

In sede di esame, l'imputato precisava: ADR: «Confermo quanto poc'anzi dichiarato in sede di dichiarazioni spontanee e cioè che al momento in cui M. mi ha detto di no, io mi sono fermato». In relazione alle dichiarazioni rese dalla minore M. G. il 30 marzo 2024, dichiarava: ADR: «Ho già letto queste dichiarazioni e mi sono soffermato su tutti



gli atti e in particolare sulla parte del morso e posso dire che non mi ricordo. La serata me la ricordo pienamente ma questo dettaglio del morso non lo ricordo proprio.

ADR: «Voglio spiegare il mio punto di vista. Ogni azione che la ragazza ha percepito come violenta, è frutto della mia inesperienza. È la mia prima volta che facevo degli avance con lei e in generale è una delle mie prime volte. Non ho ben compreso all'inizio il suo no e questo mi ha portato ad abbassare i pantaloni ma non le mutande come ha detto perché lei era girata. Solo a quel punto mi è stato chiaro il dissenso di M.

ADR Quanto ai baci che le ho dato sulle labbra posso dire che io avevo compreso che M. fosse contraria al rapporto sessuale e non ai baci sulle labbra, anche perché la fotografia l'abbiamo fatta quando la ragazza stava andando via.

ADR: «Ho scattato una foto che non è agli atti ma che io conservo sul telefono. Anzi la foto è stata scattata da M. con il mio telefono alla fine della serata e non siamo insieme. Metto a disposizione del Collegio la fotografia scattata. La fotografia che mostro in realtà è uno screenshot di una foto che conservo e che metto a disposizione di tutti.»

ADR: «Non faccio uso di sostanze stupefacenti. Ma ne ho fatto uso una sola volta a ... era il secondo giorno di scuola, ho fumato una canna e mi sono sentito male» [...]

ADR del difensore: «Ho compreso che la situazione è sbagliata e ciò che ho fatto è sbagliato. Non mi sono più permesso ad avere un contatto fisico con una ragazza o una persona senza il consenso esplicito. Con la ragazza e con tutti gli amici ho risolto. Ci tengo a dire che ho conosciuto delle ragazze che sono state molestate e sono stato vicino. Ho capito che ho sbagliato perché sono andato contro il consenso di M. Con lei avevo un rapporto molto stretto. Ora non ho alcun contatto con lei perché andiamo a scuole diverse e abbiamo amici diversi».

Sulla richiesta di messa alla prova, appare necessario evidenziare che il 15 novembre 2023, è entrata in vigore la legge 13 novembre 2023, n. 159 che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (cd. decreto Caivano) recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile».

L'art. 6, comma 1, lettera *c-bis*) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, con l'introduzione del comma *5-bis* nell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 575 del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 576, dagli articoli 609-*bis* e 609-*octies* del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter*, e dall'art. 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-*quinqüies*), del codice penale», ha escluso l'accesso all'istituto della messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra cui la violenza sessuale in danno di minorenni e dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter* del codice penale.

All'udienza del 24 marzo 2025, la difesa dell'imputato avanzava istanza di sospensione del presente procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ritenuta l'illegittimità costituzionale della nuova formulazione dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per violazione degli articoli 3, 24, 27 commi 1 e 3 e 31, comma 2 della Costituzione.

Il pubblico ministero riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale, siccome posta dalla parte.

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

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

Ebbene, nel caso che occupa, il GUP del Tribunale per i minorenni di Bari dovrebbe applicare il comma *5-bis* dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera *c-bis*) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, per rigettare l'istanza dell'imputato che ha chiesto di beneficiare della messa alla prova.

La richiesta di sospensione del procedimento per messa alla prova non appare infatti accoglibile atteso che il comma *5-bis* dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera *c-bis*) del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, ha escluso la messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali la violenza sessuale commessa in danno di persona di minore età e dunque aggravata ai sensi dell'art. 609-*ter* del codice penale.

Detta questione appare allora rilevante in quanto la recente riforma impedisce al Collegio di entrare nel merito della valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'accesso alla messa alla prova, siccome avanzata dall'imputato A. K. D. B.



Dunque, l'applicazione di tale norma ai fini del rigetto rende rilevante la questione, in quanto si tratterebbe di applicare una norma che si asserisce incostituzionale.

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio ritiene non manifesta infondata la questione di legittimità costituzionale della norma in esame sotto il profilo della violazione dell'art. 31, comma secondo della Costituzione.

Ad avviso del Collegio, la preclusione introdotta dalla norma in esame, infatti, appare in contrasto con tutto l'impianto normativo che regola il processo penale minorile e che trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 31, comma secondo, della Costituzione.

Il processo penale minorile, come noto, in ossequio all'art. 31, comma secondo della Costituzione che recita: «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», è volto principalmente al recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo.

Tutta la *ratio* della disciplina del processo penale minorile è in effetti basata sulle finalità del recupero del minore e della sua rapida fuoriuscita dal circuito penale, come più volte la Corte costituzionale ha affermato (*cf.* sentenze numeri 125 del 1992, 206 del 1987, 222 del 1983, 139 del 6 luglio 2020).

Al fine del perseguimento di tali finalità e dell'individuazione della migliore risposta del sistema alla commissione del reato da parte di un soggetto in formazione e in continua evoluzione, quale è il soggetto di minore età, il giudice è chiamato, di volta in volta, ad esaminare la personalità del minore imputato. Non è un caso che, in ogni stato e grado del procedimento minorile, come statuito dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1998, l'Autorità giudiziaria debba acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociale e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili».

La messa alla prova appare uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti. Se infatti la personalità del minore è avviata a sicuro cambiamento (avuto particolare riguardo al riconoscimento della propria responsabilità, al mutamento delle condizioni di vita del minore il quale, ad esempio, abbia ripreso il processo educativo o formativo interrotto ovvero abbia avviato un percorso di disintossicazione dalla propria condizione di dipendenza ovvero abbia iniziato una rivisitazione critica degli agiti) e, all'esito dello svolgimento del programma trattamentale di messa alla prova, il minore abbia dato prova del superamento di quelle situazioni che hanno portato alla commissione del reato, l'ordinamento prevede che il Giudice possa dichiarare estinto il reato per esito positivo della disposta prova, essendo venuto meno l'interesse alla pretesa punitiva, per il raggiungimento delle finalità di recupero del minore e del suo reinserimento sociale. Parrebbe infatti sommamente ingiusto punire un soggetto che, all'esito di un positivo percorso di messa alla prova, abbia conseguito un totale mutamento di vita e sia divenuto «altro» rispetto a quello che ha commesso il reato.

I tempi di durata previsti per la messa alla prova (sino a tre anni per i delitti più gravi), la possibilità di verifiche intermedie dell'andamento del percorso, così come le revocabilità della sospensione, rappresentano elementi idonei a verificare nel tempo la serietà dell'impegno dell'imputato, così scongiurando strumentalizzazioni dell'istituto. Inoltre la possibilità di inserire, nel progetto di messa alla prova, importanti momenti di confronto con i Servizi specialistici (Consultorio Familiare, Neuropsichiatria Infantile, SERD) e di supporto psicologico, utili nei delitti di relazione caratterizzati da dinamiche affettive disfunzionali (come nei casi di violenza sessuale e nei delitti di pedopornografia) riduce il rischio di recidiva, a beneficio della generalità dei consociati.

Come dunque ampiamente argomentato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 1995 «la messa alla prova, in conclusione, costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile».

In questa cornice si colloca la recentissima pronuncia n. 8 del 14 gennaio 2025 con la quale la Corte, illustrando nel dettaglio le caratteristiche dell'istituto in esame e mettendo in relazione la messa alla prova dell'adulto con la messa alla prova del minore, ha sottolineato la finalità rieducativa dell'istituto («la messa alla prova nel processo minorile è caratterizzata, rispetto a quella introdotta nel 2014 per i procedimenti penali a carico degli adulti, da un significativo elemento differenziale: per gli adulti, infatti, la messa alla prova è ammessa solo per reati di ridotta gravità (individuati dall'art. 168-bis, primo comma, codice penale), postula la richiesta dell'imputato e, ove tale richiesta sia formulata nel corso delle indagini preliminari, il consenso del pubblico ministero (art. 464-ter del codice di procedura penale), con ciò rendendo evidente la sua natura negoziale e la sua finalità deflativa; nella messa alla prova minorile, al contrario, prevalgono nettamente la funzione officiosa del giudice (non avendo pari valore condizionante il consenso del minore



imputato) e la finalità rieducativa. Sintetizzando la differente portata dei due istituti, la sentenza n. 139 del 2020 di questa Corte ha chiarito, da ultimo, che, “[q]uale istituto ad applicazione officiosa e illimitata, non condizionata cioè dalla richiesta dell’imputato, né dal consenso del pubblico ministero, né sottoposta a limiti oggettivi di pena edittale, la messa alla prova del minore evidenzia caratteristiche specularmente opposte a quella dell’adulto, poiché l’essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria”» (sentenza n. 8 del 14 gennaio 2025).

La previsione di un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale aggravata ai sensi dell’art. 609-ter, ultimo comma) in relazione ai quali privare l’imputato minorenni della possibilità di accesso a questo importante istituto di recupero e reinserimento sociale costituisce un *vulnus* di tutela e protezione del minore autore del reato.

D’altra parte la stessa Corte costituzionale, sia pure nella materia della esecuzione della pena detentiva, ha sempre escluso la possibilità di prevedere nei confronti dei minorenni autori di reato rigidi automatismi.

A tale proposito appare utile richiamare la sentenza n. 90 del 28 aprile 2017 con la quale la stessa Corte costituzionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 656, comma 9, lettera a) del codice di procedura penale, per violazione dell’art. 31, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la sospensione della esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati, ha dichiarato che «un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore» (sentenza n. 90 del 28 aprile 2017).

Analogamente, nella sentenza n. 263 del 2019, la Corte costituzionale ha affermato che «il cuore della giustizia minorile deve consistere in valutazioni fondate su prognosi individualizzate, in grado di assolvere al compito di recupero del minore deviante. Ciò comporta l’abbandono di qualsiasi automatismo che escluda l’applicazione di benefici o misure alternative» e ancora che «una presunzione di pericolosità che si basa esclusivamente sul titolo di reato, irrigidisce la regola di giudizio in un meccanismo che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione».

In linea appare pure la recente pronuncia n. 24 del 2025 con la quale la Corte costituzionale nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 30-ter, comma 5 della legge 26 luglio 1975, n. 354, ha sottolineato sostanzialmente come ogni automatismo non solo comprometta la funzione rieducativa della pena ma altresì impedisca una valutazione individualizzata del percorso di recupero della persona condannata.

La previsione di preclusioni assolute all’accesso alla messa alla prova basate sul titolo di reato per cui si procede costituisce inoltre un *vulnus* anche alla tutela dell’intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva.

Orbene, nella vicenda in esame, parrebbero ricorrere tutti i presupposti per la sospensione del procedimento e l’avvio della messa alla prova.

L’imputato A. K. D. B. , in sede di udienza preliminare del 10 marzo 2025, a seguito della contestazione dei fatti indicati nelle imputazioni, ha ammesso la condotta contestata, sia pure sotto il profilo della sussistenza dell’elemento oggettivo contestato.

Le dichiarazioni rese dall’imputato, all’epoca dei fatti poco più che quattordicenne, non appaiono strumentali ma sembrano frutto di un processo di acquisizione di sempre maggiore consapevolezza rispetto alla vicenda penale in esame, come anche emerge dalle sue dichiarazioni («Voglio spiegare il mio punto di vista. Ogni azione che la ragazza ha percepito come violenta, è frutto della mia inesperienza. È la mia prima volta che facevo degli avances con lei e in generale è una delle mie prime volte. Non ho ben compreso all’inizio il suo no e questo mi ha portato ad abbassare i pantaloni ma non le mutande come ha detto perché lei era girata. Solo a quel punto mi è stato chiaro il dissenso di M. [...] «Ho compreso che la situazione è sbagliata e ciò che ho fatto è sbagliato. Non mi sono più permesso ad avere un contatto fisico con una ragazza o una persona senza il consenso esplicito. Con la ragazza e con tutti gli amici ho risolto. Ci tengo a dire che ho conosciuto delle ragazze che sono state molestate e sono stato vicino. Ho capito che ho sbagliato perché sono andato contro il consenso di M. Con lei avevo un rapporto molto stretto. Ora non ho alcun contatto con lei perché andiamo a scuole diverse e abbiamo amici diversi») e dal contributo informativo reso dagli amici della vittima.

Già a pochi giorni dal fatto, infatti, secondo quanto dichiarato dai minori Y. S. e P. D. , l’imputato appariva pentito della condotta agita che aveva ricondotto all’uso di sostanze stupefacenti.

A tale proposito Y. S. , in data 22 aprile 2024, ha dichiarato: «solo qualche giorno dopo occasionalmente in ... ho incontrato K. che già conoscevo di vista e gli ho chiesto perché avesse fatto quella cosa brutta a M. e lui, per tutta risposta mi ha detto “ero fatto non capivo niente”. Nel dire queste cose mi è sembrato pentito di quello che aveva fatto».

In pari data, P. D. ha dichiarato: «mi sono incontrato con K. e quando gli ho detto se si rendeva conto di quanto avesse fatto, mi ha risposto dicendo “non ero consapevole di quello che stavo facendo poiché ero fatto” ed ancora “se volete vi pago e vi do dei grammi”. Dopo tale affermazione io andai via per la mia strada mentre lui andò per quella sua. Aggiungo



che il sabato successivo durante la sera, mi sono incontrato nuovamente con K. nei pressi del supermercato F. ed ivi K. che era in compagnia di alcuni suoi amici, mi ha nuovamente detto che quanto era accaduto con M. si era verificato solo perché lui era fatto e nella circostanza oltre a rappresentarmi il suo pentimento mi diceva che voleva uscire dal giro».

Nella relazione dei Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia (U.S.S.M.) del 5 marzo 2025, evidenzia da un lato l'inizio di una evoluzione positiva della personalità dell'imputato il quale, adeguatamente supportato dalla famiglia, si è mostrato collaborativo con i Servizi e dall'altro, la necessità di coinvolgerlo in attività trattamentali che prevedano il coinvolgimento dei Servizi specialistici, sotto il profilo del supporto psicologico («il minore come già riportato frequenta il primo anno dell'istituto professionale ... di ... , indirizzo fotografico e di spettacolo, dopo avere riportato la bocciatura presso il liceo musicale di ... In considerazione della sua passione per la musica, lo stesso si è iscritto presso il Conservatorio di ... ad un corso propedeutico al primo anno, dove frequenta le lezioni di solfeggio e chitarra classica per due pomeriggi alla settimana. Riferisce di portare buoni voti in entrambi i corsi scolastici frequentati. Il suo comportamento a detta dei familiari non presenta criticità di rilievo. Il ragazzo sta gradualmente acquisendo una minima consapevolezza rispetto alla negatività delle condotte che gli sono contestate e si dice intenzionato a «riparare all'errore commesso [...] È stata altresì anticipata la necessità che il minore, in caso di valutazione di fattibilità di messa alla prova, dovrà avviare la frequenza di un percorso di educazione all'affettività ed alle relazioni, beneficiare di un supporto psicologico finalizzato a realizzare una adeguata revisione critica delle proprie condotte, nonché impegnarsi in attività prosociali, aderendo, di sua iniziativa, a tutte le attività proposte dallo stesso USSM»).

Ciò posto, l'attuale normativa di riferimento impedisce al Collegio di valutare la presenza dei presupposti per la sospensione del procedimento e messa alla prova, con grave pregiudizio per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale di A. K. D. B. di giovanissima età, incensurato e senza altre pendenze, in violazione del secondo comma dell'art. 31 della Costituzione.

Tra l'altro, nel caso di specie, A. K. D. B. risponde sia del delitto di violenza sessuale aggravata (reato per il quale sarebbe operante la preclusione ai sensi del comma 5-bis dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988) e sia del delitto di sequestro di persona di minore età (reato per il quale sarebbe concedibile la messa alla prova).

Orbene, seguendo le indicazioni del Legislatore, astrattamente, è ben possibile che una medesima persona possa beneficiare della messa alla prova solo per una parte della condotta agita e, dunque, solo rispetto a questa parte della condotta, parrebbe residuare l'interesse del legislatore ad un'analisi approfondita ed individualizzata della sua personalità che consenta di cogliere le ragioni del comportamento deviante e di costruire il più adeguato progetto educativo. È di tutta evidenza come tale scelta legislativa non appaia supportata da criterio di ragionevolezza.

La nuova formulazione dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, introdotta dopo i gravi fatti di Caivano, fondamentalmente mossa da comprensibili esigenze di sicurezza e ordine pubblico, impedisce il necessario bilanciamento tra le predette esigenze di sicurezza e ordine pubblico e quelle di «protezione dell'infanzia e della gioventù», privilegiando automaticamente le prime.

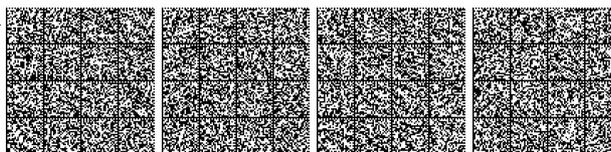
Preme sottolineare come l'emergenza non possa giustificare la compressione di diritti fondamentali della persona, in questo caso di minore età, nell'ottica di una asserita generica ed indiscriminata tutela della salute e della incolumità pubblica.

Come anche rilevato dalla difesa, nella questione in esame, si profila anche il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui gli imputati anche di delitti più gravi, in considerazione della pena edittale prevista, quali i delitti di produzione, cessione e diffusione di materiale pedopornografico, i delitti di strage, di terrorismo, i delitti associativi di stampo mafioso o di sequestro di persona a scopo di estorsione, avrebbero accesso all'istituto della messa alla prova, negato invece al D. B. Tale disparità di trattamento non appare supportata da alcun criterio di ragionevolezza nelle scelte legislative.

La preclusione in esame inoltre impedirebbe al minore autore di reato di accedere a percorsi educativi, di recupero e di risocializzazione adeguati, residuando peraltro l'applicabilità della sola condanna alla pena detentiva, fatto salvo il caso in cui il minore stesso possa avere accesso alla sanzione sostitutiva della semilibertà o della detenzione domiciliare ovvero-del lavoro di pubblica utilità (laddove la pena irrogata non superi rispettivamente i quattro e i tre anni).

In tal senso allora, la condanna di K. a pena detentiva o alle sopra indicate sanzioni sostitutive, sanzioni queste prive della capacità educativa e responsabilizzante del programma trattamentale di messa alla prova, parrebbe allora in contrasto con l'art. 27, comma 3 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 31, comma 2 della Costituzione, realizzandosi l'effetto di sottoporre il minore (in questo caso poco più che quattordicenne e dunque soggetto con una personalità ancora in fieri e alla ricerca di una identità) a un trattamento sanzionatorio privo di adeguata valenza educativa.

La previsione di delitti ostativi all'accesso alla messa alla prova minorile si pone anche in netto contrasto con tutta la normativa sovranazionale che orienta alla costruzione di un sistema di giustizia penale a misura del minore informato al principio di proporzionalità, avuto riguardo alla gravità del reato, all'età del minore, al suo benessere psico-fisico e mentale, sviluppo, capacità e circostanze personali) e al principio del minimo intervento.



La preclusione in esame appare in contrasto con il principio di diritto sancito dall'art. 40 della Convenzione ONU secondo cui «gli Stati parti riconoscono a ogni fanciullo sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di avere commesso un reato il diritto a un trattamento tale da favorire il suo senso di dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima».

La previsione di cui al comma 5-bis dell'art. 28, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1998 appare in contrasto con tutta la normativa sovranazionale che indica al Legislatore un modello di intervento che preveda per i minori del circuito penale il ricorso alla privazione della libertà quale ultima istanza, che favorisca il reinserimento del minore nel tessuto sociale, scongiurando ogni qualsivoglia stigmatizzazione e favorisca, ove possibile, nuove forme di confronto con la vittima.

Tra tutti gli atti internazionali, a tale proposito, appare utile richiamare le Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile, c.d. Regole di Pechino (approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in data 29 novembre 1985), le Regole ONU per la protezione dei minori privati della libertà (approvate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite in data 14 dicembre 1990), c.d. Regole dell'Havana, la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in data 5 novembre 2008 sulle regole del trattamento per i condannati minorenni sottoposti a sanzioni o a misure restrittive della libertà personale, le Linee guida su una giustizia a misura di minore adottate dal Consiglio d'Europa nel 2010 e la direttiva 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

Il contrasto che dunque si profila tra la norma interna in esame e la normativa sovranazionale richiamata rende necessario investire la Corte costituzionale anche per il tramite dell'art. 117 Cost. della questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 nella parte in cui la citata norma prevedendo reati ostativi all'accesso alla messa alla prova impedisce la realizzazione dei preminenti interessi dei minori come tracciati dalle norme internazionali richiamate, in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali che ne conseguono.

In conclusione, la previsione *ex lege* del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 appare dunque contrastare con l'art. 31, comma secondo, art. 3, 27 comma 3 e 117, primo comma della Costituzione, sottraendo al vaglio di un Giudice specializzato e interdisciplinare la possibilità di valutare, caso per caso, le condizioni contingenti, per rendere la risposta del processo penale minorile aderente alla personalità del minore e maggiormente rispondente alla finalità rieducative, di recupero e di reinserimento sociale del minore autore di reato.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per contrasto con gli articoli 31, secondo comma, 3, 27 terzo comma e 117 primo comma della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 609-bis del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.

Sospende il procedimento penale in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

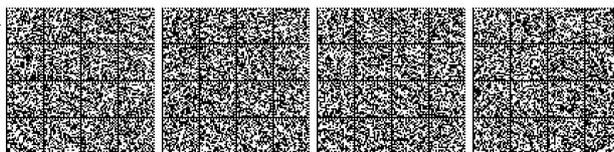
Dispone che, a cura della cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a A. K. D. B. a sua madre, al difensore di fiducia e al pubblico ministero.

Ordina che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003 e succ. modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omissi le generalità e gli altri dati identificativi dei minorenni.

Bari, 24 marzo 2025

Il Presidente estensore: STILLA



N. 69

Ordinanza del 17 gennaio 2025 del Tribunale per i minorenni di Bari nel procedimento civile vertente tra G. P. e Francesca Arciuli (nella qualità di curatrice speciale del minore D. C.)

Nome – Adozione e affidamento – Adozione di minori in casi particolari – Cognome dell’adottato – Anteposizione del cognome dell’adottante rispetto a quello dell’adottato – Preclusione della possibilità di consentire, con la sentenza di adozione in casi particolari, la sostituzione del cognome originario del minore con il cognome dell’adottante.

– Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 55, in relazione all’art. 299, primo comma, del codice civile.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BARI

Il Tribunale per i minorenni di Bari, riunito in Camera di consiglio nelle persone dei signori:

- 1) dott.ssa Valeria Montaruli Presidente rel.;
- 2) dott.ssa Francesca Stilla giudice;
- 3) dott.ssa Maria Vurchio... giudice onoraria;
- 4) dott. Nicola Perta ... giudice onorario.

Ordinanza interlocutoria su ricorso proposto ai sensi dell’art. 44, lettera *b*), della legge n. 184 del 1983 dal sig. P. G. nato a ... il..., rappresentato e difeso dagli avv.ti Donato Di Reda e Rosa La Forgia, in relazione al minore D. C. nato a ..., il..., di cui chiedeva farsi luogo all’adozione;

madre: S. R. nata a ... il ...;

padre: S. C. nato ad ... il ...

La curatrice speciale del minore avv. Francesca Arciuli si costituiva con comparsa di costituzione datata 10 gennaio 2025 e concludeva in via pregiudiziale, previa sospensione del procedimento, affinché fosse sollevata la questione di costituzionalità dell’art. 299 del codice civile nella parte in cui disponendo che l’adottato assume il cognome dell’adottante e lo antepone al proprio, non consente con sentenza di adozione, la scelta tra l’uso del cognome originario e di quello dell’adottante, a seconda delle situazioni concrete e avuto riguardo all’interesse del minore; nel merito, per l’accoglimento del ricorso proposto dal sig. P.;

Con parere emesso in data 13 novembre 2024 il PMM dichiarava di non opporsi alla richiesta adozione.

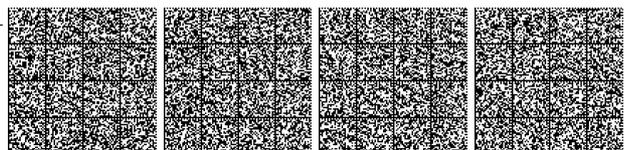
IN FATTO

In data 12 aprile 2024 il sig. P. G. proponeva istanza di adozione in casi particolari *ex art. 44, lettera b*), della legge n. 184/1983 nei confronti del minore D. C., nato da una relazione *more uxorio* precedentemente avuta dalla madre sig. ra S. R., moglie del ricorrente, con il sig. S. C., decaduto dalla responsabilità genitoriale sul minore.

Il sig. P. ha rappresentato e allegato di avere contratto matrimonio con la madre del minore in data ... e che il padre biologico non avrebbe mantenuto alcun rapporto con il figlio. Infatti, in data ..., il Tribunale di Trani ha pronunciato l’affidamento esclusivo di D. alla signora R., in virtù del persistente disinteresse del sig. C. e successivamente, sempre su ricorso della madre, con decreto del 22 novembre 2023 il Tribunale per i minorenni di Bari aveva emesso una pronuncia ablativa della responsabilità genitoriale del padre biologico.

All’udienza del 18 settembre 2024 il ricorrente confermava l’istanza, con il consenso della moglie e entrambi i coniugi chiedevano che il bambino assumesse il solo cognome «P», in deroga alla disciplina prevista dall’art. 299 del codice civile, alla luce del totale disinteresse manifestato dal padre biologico e della volontà espressa dal minore. Il piccolo, pur non avendo raggiunto l’età prevista per l’ascolto del minore, ha avuto un breve colloquio con i giudici onorari, dicendo loro: «mi chiamo D. P.».

All’udienza del 12 novembre 2024 si prendeva atto dell’assenza del sig. C., nonostante fosse stato ritualmente convocato. Contestualmente, la coppia ribadiva la propria volontà che il minore assumesse il solo cognome «P.», essen-



dosi il padre biologico, dichiarato decaduto dalla responsabilità genitoriale con sentenza del Tribunale per i minorenni di Bari n. 144/2023 in data 22 novembre 2023, sempre disinteressato del minore e, sentiti sul punto, condividevano l'opportunità di sollevare una questione di legittimità costituzionale al fine di superare, in caso di suo accoglimento, la rigida formulazione dell'art. 299 del codice civile nell'ambito dell'adozione in casi particolari di minori.

Il PMM esprimeva parere favorevole alla richiesta adozione.

Con il decreto del 30 dicembre 2024 il Tribunale nominava l'avv.ta Francesca Arciuli curatrice speciale del minore. La curatrice speciale si costituiva tempestivamente e rassegnava le conclusioni in epigrafe riportate.

IN DIRITTO

Dalla ricostruzione dei fatti emerge la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, in quanto la pronuncia sull'attribuzione del cognome è strettamente connessa alla pronuncia di adozione in casi particolari.

Nel caso di specie, il ricorrente e la madre del minore hanno concordemente richiesto che con la sentenza di adozione fosse disposta la sostituzione del cognome del padre naturale con quello del padre adottivo del minore, in deroga rispetto all'art. 299 del codice civile la cui disciplina si applica al caso di specie in forza del richiamo contenuto nell'art. 55 della legge n. 184/1983 e in analogia con quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 184/1983. Le argomentazioni addotte dai coniugi, ovvero il prolungato disinteresse del padre biologico, dichiarato decaduto dalla responsabilità genitoriale, sono condivisibili e supportate dalle risultanze istruttorie. Il sig. C. ha confermato il proprio disinteresse per il figlio, non essendo comparso senza giustificato impedimento, nonostante la regolarità della notifica. Trova peraltro applicazione l'art. 46 della legge n. 184/1983 per il quale, essendo il genitore decaduto dalla responsabilità genitoriale, non è necessario il suo assenso ai fini della sentenza di adozione in casi particolari.

Va peraltro evidenziato che dal colloquio dei giudici onorari con il minore di appena cinque anni, è emerso che il medesimo identifica il proprio cognome con quello del ricorrente, il che conferma l'estraneità del padre rispetto al suo percorso di crescita, e l'identificazione come figura paterna del ricorrente, che per lui rappresenta insieme alla madre biologica una figura primaria di riferimento.

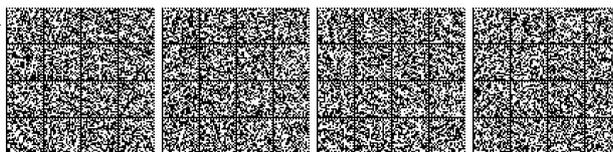
Qualora mantenesse il cognome paterno, è dunque prevedibile che, crescendo, avvertirà la non corrispondenza di questo cognome con il proprio contesto familiare e ambientale. Non sembra peraltro che possa essere soddisfatta la possibilità di ricorrere alla procedura amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000, che è un rimedio succedaneo e non assimilabile al regime primario dell'adozione.

Non pare, inoltre, possibile accogliere la domanda sulla base di un'interpretazione evolutiva delle norme vigenti, atteso il carattere perentorio dell'art. 299 del codice civile, che non lascia spazio alla possibilità della sostituzione del cognome originario. In tal senso depone la recente sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2023, che, con riferimento all'istituto dell'adozione dei maggiorenni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, 1 comma del codice civile nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore di età, se entrambi hanno espresso il loro consenso a tale effetto. La Corte con questa pronuncia ha implicitamente disatteso, peraltro in un'ipotesi meno radicale di quella in esame in cui si chiede la sostituzione del cognome, la possibilità, pure praticata nella prassi dei tribunali per i minorenni, di aderire a un'interpretazione costituzionalmente orientata, avendo emesso non già una sentenza interpretativa di rigetto, ma una pronuncia di accoglimento.

Al fine di argomentare in via preliminare, pare utile ricostruire l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale che attribuisce al diritto all'identità personale copertura costituzionale assoluta, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione e che considera il nome come primario segno distintivo della personalità.

Secondo la sentenza della Corte costituzionale 31 maggio 2022 n. 131, il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati.

È costante nella giurisprudenza della Corte l'affermazione secondo cui il nome è «autonomo segno distintivo della [...] identità personale» (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della [...] personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001)» (sentenza n. 286 del 2016), «riconosciuto come un «bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 della Costituzione» [e, dunque, come] «diritto fondamentale della persona umana» (sentenze n. 13 del 1994, n. 297 del 1996 e, da ultimo, sentenza n. 120 del 2001 e sentenza n. 268 del 2002). Essa è intervenuta, oltre che sull'art. 262 del codice civile anche sull'art. 299 terzo comma del codice civile, dichia-



randone l'incostituzionalità, nella parte in cui prevedeva che l'adottato assumesse il cognome del marito, anziché prevedere che l'adottato assumesse i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

Questa fondamentale pronuncia si pone in linea con la sentenza n. 286 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, oltre che dell'art. 262 del codice civile dell'art. 299 del codice civile nella parte in cui non consentiva ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione. Tale sentenza muove dal presupposto che il cognome, quale fulcro - insieme al prenome - dell'identità giuridica e sociale, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie tramite lo *status filiationis*. Il cognome deve, pertanto, radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona. Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore, profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione.

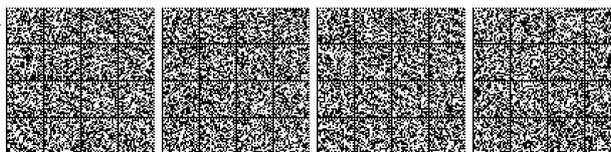
È proprio in tale prospettiva che Corte ha, da tempo, riconosciuto il diritto al mantenimento dell'originario cognome del figlio, anche in caso di modificazioni del suo *status* derivanti da successivo riconoscimento o da adozione. Sotto il primo profilo, la Corte ha ritenuto conciliabili la tutela dell'identità personale del minore e il suo stato di filiazione, entrambi di rilievo costituzionale, senza necessità di sacrificare alcuno dei due, con l'attribuzione al figlio naturale, che assume il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, del diritto di conservare - aggiungendolo o antepoendolo, a sua scelta, a questo - il cognome precedentemente conferitogli con atto formalmente legittimo, quando tale cognome - secondo il prudente apprezzamento del giudice - sia da ritenersi divenuto autonomo segno distintivo della sua identità personale (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della sua personalità». In particolare, la sentenza n. 120 del 2001 ha dichiarato illegittimo l'art. 299 secondo comma del codice civile, nella parte in cui prevedeva che, in caso di figlio naturale non riconosciuto, l'adottato assumesse solo il cognome dell'adottante, sulla base dell'art. 2 della Costituzione, dovendosi ormai ritenere principio consolidato quello per cui il diritto al nome - inteso come primo e più immediato segno distintivo che caratterizza l'identità personale - costituisce uno dei diritti inviolabili protetti dalla menzionata norma costituzionale. Lo stesso principio, sempre in relazione all'art. 299 del codice civile, è stato affermato dalla sentenza n. 268 del 2002, che pure sotto altro profilo ha disatteso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del codice civile.

Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale è culminato nella recente affermazione, da parte di questa Corte, del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale «elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» (sentenza n. 278 del 2013).

In questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (*cf.* le sentenze contro Italia, del 7 gennaio 2014 e Leon Madrid contro Spagna del 26 ottobre 2021, in relazione alla possibilità di attribuzione del cognome materno).

In definitiva, il diritto all'identità personale si declina in questa materia su un duplice versante relativo al principio di uguaglianza tra i genitori, da un lato, e del consolidamento del cognome come segno distintivo dell'identità personale, qualora insorga la possibilità o necessità di acquisire un ulteriore cognome, nei casi di successivo riconoscimento o accertamento giudiziale del rapporto di filiazione, ovvero in caso di adozione di un maggiorenne. In tali ipotesi è rimessa al figlio maggiorenne la scelta circa l'assunzione del nuovo cognome e/o l'anteposizione o sostituzione del cognome originario. Questo secondo aspetto muove dal pregiudizio che si determinerebbe per l'interessato la cui identità si è strutturata sull'originario cognome, che magari è stato trasmesso alla prole, qualora fosse preclusa la possibilità di mantenerlo.

Va considerato, con riferimento alla fattispecie in esame, che l'evoluzione normativa e il diritto vivente hanno dato sempre più spazio al riconoscimento della soggettività e dell'autodeterminazione del minore. È ormai consolidato il convincimento che il minore è titolare di tutti i diritti e le libertà riconosciuti all'essere umano, in quanto indispensabili al proprio sviluppo e alla piena esplicazione della propria personalità sociale. Naturalmente, l'esplicazione di tale libertà è connessa all'esercizio della funzione educativa del genitore, che non è intesa come un potere assoluto sul figlio, ma è funzionale alla costruzione armonica della personalità del minore, sicché i diritti di libertà del medesimo non possono non trovare un limite nella necessità di garantire un sano sviluppo della persona. Numerose sono le disposizioni del codice civile (articoli 145, 244, 250, 252, 264, 273 284, 363, 774, 1389), e in alcune leggi speciali, come la legge 1° dicembre 1970, n. 898 in materia di divorzio, che danno rilievo alla volontà di soggetti minori, facendo in



alcuni casi riferimento al compimento del sedicesimo anno di età e in altri casi al generico parametro della capacità di discernimento. Un riferimento al compimento del dodicesimo anno di età o alla capacità di discernimento del minore di età inferiore, in conformità con l'art. 12 della Convenzione di New York, è contenuto nel previgente art. 336-*bis* del codice civile (ora art. 473-*bis* 5 del codice di procedura civile) sull'ascolto del minore, oltre che negli articoli 4, 10 e 25 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di adozione.

La giurisprudenza da tempo afferma che i criteri di individuazione del cognome del minore si pongono in funzione esclusiva del suo interesse, che è essenzialmente quello di evitare un danno alla sua identità personale, intesa anche come proiezione della sua personalità sociale (*cf.* Cassazione civ. sez. I, n. 12670 del 2009). Dal momento in cui il minore assume il proprio cognome, unitamente al prenome, inizia progressivamente a formarsi l'identità personale, in relazione alla quale si radicano le ragioni della sua tutela. Tali ragioni insorgono in modo particolare nel caso di assunzione di un ulteriore cognome.

La possibilità per il figlio di acquisire un secondo cognome è normativamente prevista dall'art. 262 del codice civile, che rimette al figlio maggiore di età la scelta circa l'assunzione del nuovo cognome e, ove lo assuma, quella relativa all'anteposizione o alla sostituzione del precedente cognome. In caso di figlio minore, il legislatore affida la decisione al giudice, previo ascolto del minore che abbia compiuto l'età di dodici anni o anche di età inferiore se sia capace di discernimento.

L'assunzione del secondo cognome si prospetta anche nell'adozione di persona maggiorenne, la cui disciplina, *ex* art. 299, 1 comma del codice civile, assegna all'adottato il cognome dell'adottante che viene anteposto al cognome originario. L'art. 62 della legge n. 184/1983 ha modificato l'art. 299 del codice civile nel senso di prevedere l'anteposizione del cognome dell'adottante al cognome originario dell'adottato, invece che la sua aggiunta, prevista dal codice civile del 1942.

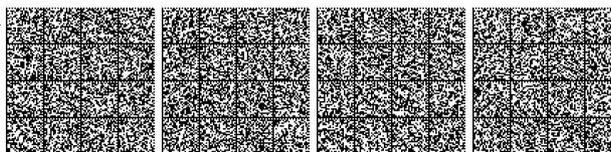
L'adozione dei maggiorenni era in origine concepita come distinta dall'adozione dei minori, pur se la legge n. 184/1983 ha reso applicabili alcune disposizioni codicistiche alla disciplina dell'adozione in casi particolari. Anche sotto il profilo funzionale, dall'originaria accezione di tipo patrimonialistico dell'istituto, legata all'esigenza di dare una successione a persone prive di discendenza, è prevalsa la funzione di tipo solidaristico, che, in conformità con le finalità delle riforme in materia di famiglia, si declina nella valorizzazione del riconoscimento di un rapporto umano di tipo familiare, sicché la disciplina dell'anteposizione del cognome dell'adottante, che mira a dare visibilità al rapporto adottivo, non è più connessa alla finalità di prosecuzione della stirpe dell'adottante, ma alla connotazione dell'identità della persona adottata. La ragione giustificatrice dell'anteposizione del cognome adottivo a quello di origine prevista dalla norma veniva dunque individuata nell'esigenza di dare visibilità al legame giuridico che si viene a instaurare con l'adottante, preservando, al contempo, il cognome originario dell'adottato.

Su tale aspetto si è pronunciata la sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2023, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 299, comma 1, del codice civile, nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto.

Proprio sotto il profilo dell'identità personale, la Corte ha ravvisato una irragionevolezza nell'automaticità e rigidità del meccanismo di attribuzione del cognome dell'adottante, laddove preclude all'adottato maggiorenne la scelta di posporre il cognome dell'adottante a quello originario, rispetto al quale si è sino a quel momento stratificata la sua personalità, così estendendo quanto statuito dalla precedente sentenza n. 120 del 2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui non prevedeva che, qualora fosse figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori, l'adottato potesse aggiungere al cognome dell'adottante quello originariamente attribuitogli, disattendendo invece la questione di costituzionalità del primo comma, in relazione all'adozione dei minorenni.

Con riferimento all'adozione in casi particolari dei minori di età, la Corte costituzionale, con sentenza n. 268 del 2002 ha altresì rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, secondo comma, 30, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, che, per l'attribuzione del cognome al minore adottato in casi particolari, rinvia all'art. 299 del codice civile, norma dettata per l'adozione di persone maggiori d'età; in forza di tale rinvio «l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio», senza quindi che il minore, o i suoi legali rappresentanti, o gli adottanti possano chiedere al tribunale per i minorenni, nell'interesse del minore, che questi dopo l'adozione mantenga il suo precedente cognome, anteponendolo, o aggiungendolo a quello dell'adottante, o sostituisca il cognome di quest'ultimo al suo.

La Corte argomentava che l'adozione in casi particolari, prevista dagli articoli 44 e seguenti della legge n. 184 del 1983, è un istituto diverso sia dall'adozione legittimante sia da quella tra persone maggiori di età, pur avendo in comune con la prima la finalità di perseguire l'esclusivo interesse del minore e con la seconda l'effetto non legittimante



del provvedimento, col quale non vengono rescissi i rapporti dell'adottato con la sua famiglia di origine. Argomenta la sentenza: «il legislatore, nello stabilire la disciplina dell'adozione in casi particolari, ha quindi compiuto una “non facile composizione” di esigenze diverse, tra le quali quella di “evitare che l'instaurazione del nuovo rapporto comporti la rottura di quello esistente con l'altro genitore biologico e/o con i di lui parenti, pur quando con costoro il minore abbia instaurato e mantenga legami significativi” (sentenza n. 27 del 1991, cit.), operando una scelta del tutto conforme alle finalità dell'istituto», concludendo che rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta di non eliminare il legame del minore con il proprio passato, ritenendo tale scelta rispettosa dell'identità personale del minore e non irragionevole.

Orbene, alla luce della descritta evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale, si ritiene invece che non consentire nell'adozione in casi particolari di accogliere la volontà del minore capace di discernimento, dell'adottante o del rappresentante legale, di ottenere, in deroga all'art. 299 primo comma del codice civile, di posporre o di sostituire il cognome dell'adottante a quello originario, violi il diritto all'identità personale del minore. La rigida previsione normativa non tiene conto della varietà delle situazioni concrete in cui si va formando la personalità del minore, rispetto alle quali va adeguata in modo conforme l'attribuzione del cognome, come fondamentale segno distintivo della personalità, anche alla luce della diversità delle ipotesi in cui si declina l'adozione in casi particolari.

La considerazione del superiore interesse del minore, secondo la giurisprudenza costituzionale, in sintonia con la giurisprudenza EDU, impone una valutazione pienamente aderente alle esigenze del caso concreto, come viene segnalato, seppure sotto il diverso profilo della continuità affettiva, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2023 che esclude la praticabilità di «una presunzione assoluta che postuli immancabilmente una corrispondenza biunivoca fra la radicale cancellazione di ogni relazione socio-affettiva del minore con i propri familiari d'origine e il suo interesse a crescere serenamente nella nuova famiglia adottiva».

La primazia dell'interesse del minore è richiamata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2021, par. 53 nella quale si argomenta, con richiami alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: «questa Corte ha recentemente avuto modo di rammentare (sentenza n. 102 del 2020) che il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei “migliori interessi” (*best interests*) o dell'“interesse superiore” (*intérêt supérieur*) del minore, secondo le formule utilizzate nelle rispettive versioni ufficiali in lingua inglese e francese, fu espresso anzitutto nella Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959. Di qui tale principio è confluito - tra l'altro - nell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell'art. 24, comma 2, CDFUE. Tale principio è stato altresì considerato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo come specifica declinazione del diritto alla vita familiare di cui all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*ex multis*. Grande camera, sentenza 26 novembre 2013, X contro Lettonia, paragrafo 96). Il principio in parola è stato felicemente riformulato da una risalente sentenza di questa Corte, con riferimento all'art. 30 della Costituzione, come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata «la soluzione ottimale “in concreto” per l'interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior “cura della persona”» (sentenza n. 11 del 1981); ed è stato ricondotto da plurime pronunce di questa Corte altresì all'ambito di tutela dell'art. 31 della Costituzione (sentenze n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014). Analoghe considerazioni sono contenute nella sentenza gemella n. 32 del 2021.

Di conseguenza, se nell'adozione del maggiorenne, appare più pregnante l'interesse pubblico alla certezza dell'attribuzione del cognome, da bilanciarsi con il bene primario dell'identità personale, sicché la Corte ha limitato la censura di illegittimità dell'art. 299 primo comma del codice civile alla sola inversione dell'ordine dei cognomi, senza prevedere la possibilità della sostituzione, invece, con riferimento al minore, entra nel giudizio di bilanciamento la tutela del suo superiore interesse, sicché massima dovrebbe essere la discrezionalità consentita nell'individuazione del cognome per lui più confacente, sì da estenderla anche alla possibilità della sostituzione del cognome originario, ove ciò sia ritenuto dal giudice conforme all'interesse del minore da valutarsi in concreto.

Nel caso di specie, che rientra nella lettera *b*), dell'art. 44, non rileva tanto l'esigenza di salvaguardare la precedente appartenenza del minore, attesa l'estraneità di un genitore che è stato sempre assente dalla vita del figlio in tenera età e nel cui cognome il medesimo non riconosce, ma piuttosto quella di dare pieno riconoscimento al rapporto di tipo genitoriale instaurato in via esclusiva con il coniuge della madre biologica, che il minore riconosce come padre. Molte altre sono le situazioni in cui nessun rilievo può avere la disciplina del doppio cognome come salvaguardia della progressiva appartenenza, prima tra tutte la figura di recente creazione giurisprudenziale della *stepchild adoption*, in cui il minore nasce nell'ambito di un progetto di genitorialità condivisa tra un genitore (o una genitrice) biologico/a e un genitore o una genitrice sociale o intenzionale e non viene in considerazione un pregresso assetto familiare.



La disciplina univocamente scelta dal legislatore viola dunque l'art. 2 della Costituzione, per il mancato riconoscimento del diritto del minore al cognome più opportuno per la formazione della sua personalità nella famiglia adottiva e l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, per l'impedimento al pieno sviluppo della personalità del minore con l'uso di un cognome che identifichi la sua appartenenza familiare o adottiva; assume anche rilievo un profilo di irragionevolezza nel diverso trattamento rispetto al minore che sia riconosciuto in via successiva dal padre e rispetto al quale il giudice dispone dell'ampio ventaglio di possibilità della sostituzione o dell'anteposizione del cognome paterno e, a seguito della sentenza n. 135 del 2023, dell'adozione del soggetto maggiorenne, con la paradossale conseguenza, in quest'ultimo caso, di attribuire un trattamento deteriore nei confronti del minore, in violazione del principio del superiore interesse del medesimo. Non può in proposito argomentarsi che il maggiorenne ha un'identità personale già consolidata, in quanto il diritto vivente ha attribuito crescente rilievo alla soggettività e al principio di autodeterminazione del minore, come dimostra la valenza assoluta dell'obbligo dell'ascolto del minore dodicenne o comunque capace di discernimento e, in mancanza, al rilievo attribuito alla volontà espressa dal suo rappresentante legale, fermo restando, comunque, che l'interesse del minore viene salvaguardato anche mediante il libero apprezzamento del giudice rispetto alla soluzione meglio rispondente al suo soddisfacimento. Si è, peraltro, già argomentato in ordine al progressivo avvicinamento della funzione di costruzione di legami familiari dell'adozione dei maggiorenni rispetto all'adozione dei minorenni, sicché anche sotto questo profilo non troverebbe giustificazione una sperequazione tra le due ipotesi.

Né può ritenersi che la previsione della possibilità di sostituzione del cognome di origine con quello adottivo assimilerebbe in modo surrettizio l'adozione in casi particolari all'adozione legittimante, atteso che i rigidi confini tra i due istituti sono già stati sensibilmente attenuati dalla nota sentenza n. 79 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge n. 184/1983, nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevedeva che l'adozione in casi particolari non inducesse alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

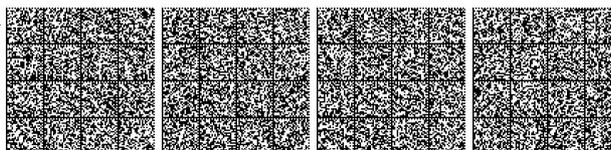
È ravvisabile in senso analogo anche una violazione della Carta europea dei diritti dell'uomo.

La giurisprudenza EDU, con le sentenze... contro Italia, del 7 gennaio 2014 e Leon Madrid contro Spagna del 26 ottobre 2021, hanno ricondotto il diritto al nome nel perimetro dell'art. 8 della CEDU. In entrambe le sentenze viene in considerazione il tema del diritto all'attribuzione del cognome materno, che veniva disconosciuto dalle corti nazionali. Si configura in tali casi innanzitutto la violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 14, ma si ravvisa al contempo una violazione dell'art. 8 CEDU, che pure non prevede alcuna disposizione esplicita in materia di cognome. Argomenta la Corte che, in quanto mezzo determinante di identificazione personale e di ricongiungimento ad una famiglia, il cognome ha a che fare con la vita privata e familiare. Il fatto che lo Stato e la comunità abbiano interesse a regolamentarne l'uso non è sufficiente ad escludere la questione del cognome dal campo della vita privata e familiare, intesa come diritto della persona ad allacciare relazioni interpersonali. Occorre, dunque, compiere una delicata opera di bilanciamento tra l'interesse pubblicistico alla certezza delle regole in materia di attribuzione dei cognomi e la salvaguardia del diritto al nome come principale elemento di individualizzazione di una persona nella società (cfr. sentenza *Jacquinet e Embarek Ben Mohamed c. Belgio* del 7 febbraio 2023).

Nel caso in esame, la tutela del nome come segno distintivo della personalità rileva ai sensi dell'art. 8 CEDU, anche in relazione al riconoscimento dei «*best interests of the child*», che pur non essendo tipizzato, è stato costruito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in via interpretativa (cfr. sentenza *Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, 6 luglio 2010, par.135 che recita «*the Court notes that there is currently a broad consensus - including in international law - in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount*»), inteso come posizione soggettiva che va considerata in via primaria in ogni decisione attinente la vita pubblica e privata. Un elemento del *best interests* è proprio l'interesse allo sviluppo dell'identità personale quale tratto imprescindibile del soggetto in formazione - ma, più in generale, di qualunque essere umano. Tale aspetto è ricondotto alla cornice normativa dell'art. 8 Cedu, considerato questa volta sotto il profilo della «vita privata» (cfr. in tal senso la pronuncia... c. Italia 25 settembre 2012 relativa al diritto di accesso alle origini).

Nel caso di specie, la previsione normativa dell'art. 299, primo comma del codice civile, che preclude la possibilità di ottenere con la sentenza di adozione in casi particolari la sostituzione del cognome del padre biologico, estraneo alla vita del minore e in cui lo stesso non si riconosce, con il cognome dell'adottante, che il minore identifica come figura paterna, configura una lesione della vita privata e familiare e si pone in contrasto con il «*best interest*» del minore.

In conclusione, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in relazione all'art. 299 del codice civile, per violazione degli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 8 della CEDU, nella parte in cui non consente con sentenza di adozione in casi particolari, di derogare alla previsione che impone di anteporre il cognome dell'adottante a quello dell'adottato minore, consentendone anche la sostituzione, così escludendo la valutazione in concreto del preminente interesse del minore alla tutela dell'identità personale e della sua vita privata e familiare.



P.Q.M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2,3, e 117 della Costituzione in relazione all'art. 8 della Carta europea dei diritti dell'uomo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983 n. 184, in relazione all'art. 299, primo comma del codice civile, nella parte in cui non consente con sentenza di adozione in casi particolari, di derogare alla previsione che impone di anteporre il cognome dell'adottante a quello dell'adottato minore, consentendone anche la sostituzione, così escludendo la valutazione in concreto del preminente interesse del minore alla tutela dell'identità personale e della sua vita privata e familiare.

Dispone la sospensione del presente giudizio; ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, ai genitori, alla curatrice speciale del minore, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri; ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai presidenti delle due Camere del Parlamento; dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 15 gennaio 2025

La Presidente est.: MONTARULI

25C00090

N. 70

Ordinanza del 21 marzo 2025 della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sul ricorso proposto dal Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso - CISIA contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT e Ministero dell'economia e delle finanze

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.

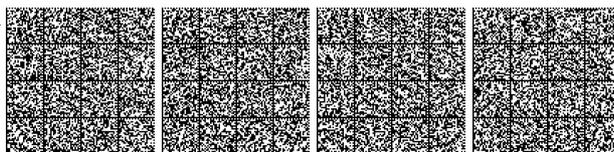
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Composta dai signori magistrati:

Giovanni Coppola, Presidente;
Gaetano Berretta, consigliere relatore;
Nicola Ruggiero, consigliere;



Maria Cristina Razzano, consigliere;
Francesco Sucameli, consigliere;
Giovanni Guida, consigliere;
Marco Randolfi, consigliere estensore,

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 844/SR/RIS del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera b, e 123 ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso - CISIA», in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, prof. Andrea Stella, rappresentata e difesa, come da mandato in calce al ricorso, dal prof. avv. Angelo Piazza, dall'avv. Laura Albano e dall'avv. Francesca De Napoli, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, 00187, piazza San Bernardo, n. 101, indirizzi pec: angelo.piazza@legalmail.it - lauraalbano@ordineavvocatiroma.org - francescadenapoli@ordineavvocatiroma.org

Contro l'Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 è domiciliato, nonché nei confronti:

della Procura generale della Corte dei conti;

del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede istituzionale in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;

Per l'annullamento, previa sospensione degli effetti dell'iscrizione, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, predisposto dall'Istituto nazionale di statistica - ISTAT e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, Serie generale n. 225 del 26 settembre 2023, nella parte in cui annovera il Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso (nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024, il relatore, cons. Gaetano Beretta, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Francesca De Napoli e dell'avv. Gennaro Terracciano (in sostituzione dell'avv. Angelo Piazza), l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'Istat e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Antongiulio Martina, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 225 del 26 settembre 2023, è stato pubblicato l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, contenente, per la prima volta, il «Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso - CISIA».

2. Il «Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso», in forma abbreviata CISIA (costituito nel 2004 in Centro interuniversitario formato dalle facoltà di Ingegneria e architettura e successivamente, nel 2010, trasformato in Consorzio interuniversitario di Atenei) è un consorzio interuniversitario (a cui possono partecipare le università pubbliche italiane e loro associazioni quali le conferenze o Organismi nazionali di raccordo e coordinamento di strutture universitarie, nonché il Ministero competente in materia di università, ed ogni ente pubblico le cui finalità istituzionali siano coerenti con quelle perseguite dal consorzio) senza fini di lucro che ha per oggetto prevalente lo svolgimento di attività e ricerche nel campo dell'orientamento e dell'accesso agli studi universitari, specialistici e di perfezionamento superiore nonché dell'accesso, tramite procedure di orientamento e selezione, per altri enti pubblici e privati.

In particolare, il CISIA organizza, per i corsi di laurea ad accesso libero e programmato, i test di valutazione delle conoscenze in ingresso e, negli anni, ha consolidato la propria attività occupandosi dell'organizzazione e gestione dei test d'ingresso per diverse aree scientifiche, dando vita, dal 2012, ai test *on-line* CISIA (c.d. TOLC). Nel ricorso introdotto viene precisato che i servizi offerti dal CISIA, vengono realizzati e prodotti dal Consorzio in piena autonomia e vengono erogati dietro corrispettivo di un prezzo ai vari Atenei, consorziati e non, che possono scegliere liberamente



se acquistarli dal CISIA o da altri operatori economici presenti sul mercato. I TOLC sono, infatti, prodotti autonomi del CISIA che vengono regolarmente fatturati, non sussistendo, invero, alcuna copertura delle spese pro quota (consortile) per i consorziati dei menzionati servizi.

A seguito del suddetto inserimento nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato individuato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, di cui il Consorzio avrebbe avuto conoscenza solamente con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale n. 225 del 26 settembre 2023, è stata presentata una richiesta di accesso agli atti al fine di avere contezza dell'istruttoria condotta dall'ISTAT e delle motivazioni che hanno sorretto l'elaborazione dell'elenco.

A tale richiesta, l'Istituto di statistica si è limitato a riferire di avere provveduto all'inserimento *de quo* sulla base delle informazioni dei dati contabili contenuti nei documenti allegati alla predetta nota: precisamente statuto, elenco delle quote consortili 2023 e bilanci degli ultimi tre esercizi.

Non essendo rimasto soddisfatto delle spiegazioni ricevute, il CISIA ha quindi proposto ricorso avverso tale iscrizione nell'elenco ISTAT eccependo:

a) violazione dei principi sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni; eccesso di potere e/o sviamento per difetto assoluto del fatto presupposto nonché per difetto assoluto di istruttoria; travisamento dei fatti e contraddittorietà manifesta; difetto e/o carenza di motivazione;

b) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 196/2009 e del regolamento n. 549/2013/UE; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità, ingiustizia derivante da erronea e falsa applicazione dei criteri ed indici del c.d. SEC 2010 (sistema europeo dei conti). In particolare, nell'ambito di tal emotivo di ricorso, il Consorzio ha eccepito l'errata applicazione da parte dell'ISTAT del c.d. «*test market-non market*» e la mancata considerazione dei proventi asseritamente di libero mercato realizzati dal consorzio vendendo i propri servizi alle Università (consorziate e non).

Con separato atto, il CISIA ha inoltre proposto una istanza di sospensione cautelare (e di riunione con il ricorso proposto per l'anno seguente) evidenziando, in particolare, la numerosa normativa di contenimento della spesa pubblica cui il consorzio dovrebbe assoggettarsi.

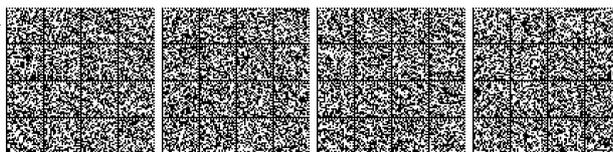
3. Avverso tale ricorso si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato per conto dell'ISTAT eccependo, dopo una premessa sulla predisposizione dell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche e sul quadro normativo di riferimento, l'infondatezza della richiesta attorea, chiedendone il rigetto. In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che il consorzio è soggetto a controllo pubblico nell'ordinamento e secondo le definizioni del SEC 2010 e del manuale e i chiarimenti di Eurostat in merito all'esercizio del controllo congiunto, sia in considerazione del suo profilo istituzionale che del suo comportamento economico.

4. Si è costituita anche la Procura generale presso la Corte dei conti che, in via pregiudiziale, chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e affrontando il merito della controversia, chiede il rigetto integrale del ricorso.

Ad avviso della Procura, la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza n. 563/2023, depositata il 13 luglio 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea C-321 dell'11 settembre 2023, con numero di documento 62021CA0363, nel rinviare al legislatore nazionale le modalità di tutela azionabili avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT e al conseguente assoggettamento alla disciplina euro unitaria conseguente al regolamento n. 549/2013, lungi dal risolvere i problemi applicativi connessi alla norma di cui all'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 ne abbia, in realtà, confermato l'attualità e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Nel merito, viene puntualmente evidenziata la totale infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto integrale.

5. All'udienza del 4 dicembre 2024, dopo l'esposizione del relatore, la difesa del CISIA (avv. Francesca De Napoli e avv. Gennaro Terracciano in sostituzione dell'avv. Angelo Piazza) avanza innanzitutto le proprie perplessità circa l'assetto delineato dalla sentenza n. 30220/2024 della Corte di cassazione e chiede che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale. Secondo l'avv. Terracciano, infatti, la questione di legittimità costituzionale andrebbe sollevata sulle norme che prevedono in modo automatico, quale effetto dell'iscrizione nell'elenco ISTAT, l'applicazione di tutte le norme sul contenimento della spesa pubblica. Il legale ritiene che l'applicazione automatica ed indiscriminata senza alcuna valutazione di merito di tali norme sia irragionevole, precisando inoltre che tale richiesta non è stato possibile avanzarla precedentemente in quanto la citata sentenza della Cassazione è intervenuta poco prima dell'udienza, a ricorso già ampiamente depositato. D'altro canto, se non vi fosse questo automatismo, CISIA non avrebbe alcun motivo di impugnare l'iscrizione nell'elenco, così come probabilmente ISTAT non avrebbe interesse a resistere. Ancora, evi-



denzia che l'attività di CISIA, sulla base del *test market/no market* sarebbe di mercato ed è offerta anche dal mercato, tanto è vero che le stazioni appaltanti, secondo il codice dei contratti pubblici, sono libere di scegliere se affidarsi al CISIA oppure rivolgersi ad altro fornitore, in base alla convenienza. Pertanto, il difensore sostiene che in primo luogo occorre mettere al centro delle riflessioni la tipologia di attività svolta, e solo dopo verificare se vi è controllo pubblico, non il contrario come invece è stato argomentato da ISTAT.

Interviene anche l'Avvocatura generale dello Stato per conto dell'ISTAT, richiamando le proprie considerazioni generali svolte precedentemente ed evidenziando la storia di CISIA, fin dalla sua nascita nel 2004 come consorzio. Anche alla luce dello statuto, per parte resistente è inevitabile che il CISIA sia considerato un ente appartenente al settore S13.

Interviene anche la Procura generale, eccependo l'inammissibilità della documentazione depositata da parte ricorrente *in limine* dell'udienza rilevandone peraltro l'inconferenza trattandosi di affidamenti diversi rispetto a quelli oggetto dell'attività della CISIA. Nel merito, il Procuratore ricorda che l'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990 stabilisce che, ove l'attività sia vincolata, come nel caso di specie, tenuto conto che i requisiti per l'iscrizione sono stabiliti espressamente dalla normativa europea, anche in caso di vizi del procedimento questi sarebbero irrilevanti ai fini del risultato finale. Sulla questione di legittimità costituzionale, la Procura si riporta integralmente alla propria memoria in atti, così come per quel che riguarda la questione del rigetto della domanda cautelare proposta da controparte osservando come la stessa sia stata presentata a dicembre, quindi a fine anno, evidenziando l'assenza di *periculum in mora* come paventato invece da controparte. Quanto alla sentenza della Corte di cassazione, la Procura sottolinea ancora una volta come i due piani, quello euro-unitario che attiene alla attribuzione della soggettività pubblica, e quello interno relativo all'applicazione della legislazione sul contenimento della spesa pubblica, non possono essere considerati separati e non comunicanti, alla luce del fatto che gli enti qualificati come pubbliche amministrazioni contribuiscono a formare il bilancio consolidato dello Stato e quindi anche il suo eventuale indebitamento. Nel ricordare che, nel merito la ricognizione compiuta da ISTAT è stata effettuata a norma di legge, e quindi verificando in primo luogo l'esistenza del controllo pubblico sull'ente, e solo successivamente effettuando il *test market/non market* volto ad accertare l'esercizio di attività di mercato da parte dello stesso, la Procura ribadisce che la richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale appare fondata.

Viene concessa una breve replica all'avv. Terracciano, il quale specifica ulteriormente la natura delle entrate di cui dispone il CISIA ed insiste, oltre che sull'accoglimento del ricorso, sulla previa rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale.

Segue una breve replica della Procura volta al rigetto delle richieste di parte attorea.

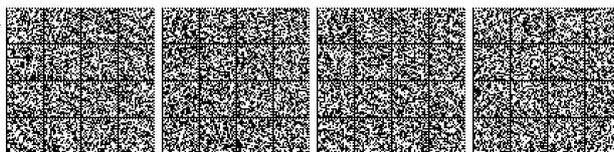
DIRITTO

6. *Illegittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera a), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.*

6.1 In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante «Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

In base a tale articolo, nel primo comma viene previsto che «agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 54912013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

Particolarmente rilevante, ai fini della decisione del giudizio promosso da CISIA, è il secondo comma di detto articolo in base al quale «all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: " , ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».



La novella del 2020 pone una chiara limitazione della giurisdizione in materia di elenchi ISTAT, espressamente attribuita alla Corte dei conti dal legislatore in un primo momento con l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e, successivamente, con l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016.

Con tale norma del 2012 è stato previsto che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione» e, per l'effetto, è stata abrogata la precedente competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato in materia.

Sulla esatta portata della norma del 2020 e sui suoi eventuali effetti, rinviando a quanto si dirà nei punti che seguono circa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, appare a questo giudice chiara la rilevanza dell'ipotizzato sindacato di costituzionalità all'Ill.mo Giudice delle leggi, posto che il ricorso in discussione è stato proposto da CISIA espressamente ai fini dell'annullamento della sua iscrizione nell'elenco ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche. È quindi evidente che, al fine di rispondere alla domanda di giustizia avanzata dal ricorrente, debbano essere conosciute le esatte implicazioni connesse alla novellata formulazione dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016.

6.2 Il disegno del legislatore del 2012 era sufficientemente chiaro, nel senso di voler attribuire una cognizione piena alla Corte dei conti di una materia che presenta risvolti plurimi, non solo di rilievo ai fini del contenimento della finanza pubblica, ma anche e prima ancora di fondamentale importanza per determinare il perimetro di riferimento del Conto economico consolidato dello Stato, rilevante ai fini della determinazione dei saldi di finanza pubblica e ai fini della corretta applicazione del regolamento UE n. 549/2013 che istituisce il Sistema europeo dei conti 2010 (c.d. «SEC 2010» che rappresenta il sistema dell'Unione europea compatibile a livello internazionale delle norme contabili che possono essere utilizzate per fornire una descrizione sistematica e dettagliata di un'economia).

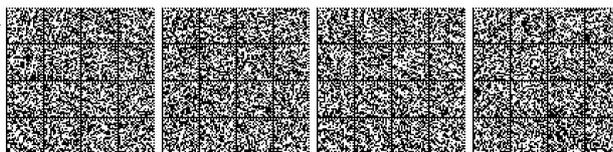
In tal senso, la tutela «costitutiva» rivendicata dai ricorrenti per decidere del loro *status* di soggetti appartenenti alle Unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, non richiede solo e soltanto valutazioni di tipo amministrativo e procedimentale, ma richiede anche e soprattutto una valutazione di tipo giuscontabile. Non a caso il legislatore del 2012, nell'escludere l'attribuzione della giurisdizione sulla materia fino ad allora riconosciuta ai TAR, ha inteso attribuirli alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 103 della Costituzione (richiamato espressamente nella norma).

Ciò in quanto la valutazione relativa ai soggetti appartenenti al settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, ancorché non necessariamente coincidente con la qualifica di PA e con la correlata attribuzione di pubblici poteri, può riguardare soggetti che assumono un rilievo «pubblicistico» nel sistema europeo dei conti in funzione della natura delle fonti di finanziamento, venendo in rilievo la loro eventuale dipendenza dalle pubbliche finanze oppure la loro autonoma capacità di vivere ed operare nel libero mercato.

In tale prospettiva, la legge italiana di contabilità n. 196/2009 ha espressamente attribuito rilievo all'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT, sulla base di criteri statistico-economici e a seguito di continui confronti con le autorità statistiche europee, in applicazione del Sistema europeo dei conti (regolamento UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (MGDD).

Dispone infatti l'art. 1, comma 2, della citata legge n. 196/2009 che «gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

La scelta di fornire applicazione ai regolamenti UE sulla base del criterio del rinvio all'elenco ISTAT ha consentito al nostro Paese di dare piena attuazione alle regole contabili e ai vincoli di finanza pubblica approvati in sede europea: ciò sulla base di regole eminentemente tecniche, in applicazione del su ricordato Sistema europeo dei conti (regolamento n. 549/2013, SEC 2010) e del citato *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (MGDD).



Tali parametri di valutazione, come anche rilevato dalla parte ricorrente, sono vincolanti e non richiedono alcuna discrezionalità amministrativa implicando, al più, una discrezionalità di tipo tecnico, che non lascia spazi a valutazioni tra plurime alternative, ma fornisce una unica soluzione «obbligata» ed «imposta» dal rispetto di regole scientifiche di natura statistico-economica.

In tal, senso quindi, la limitazione della cognizione riservata alla Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica» appare illegittima e nettamente contrastante con i principi costituzionali e comunitari in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

In particolare, la novella verrebbe a privare i soggetti inclusi negli elenchi ISTAT della tutela c.d. «costitutiva», vedendosi in questa maniera attribuito uno *status* assegnato in applicazione del regolamento UE n. 549/2013 e della relativa nota metodologica senza poter attivare una valida tutela giurisdizionale.

Ciò, in quanto la novella del 2020 non appare in alcun modo aver voluto attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale.

6.3. A tale ultimo riguardo, vanno ricordate le chiarissime affermazioni della sentenza costituzionale n. 7/2020, che richiama a sua volta la sentenza n. 13 del 2012: «secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate “non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate».

Nella stessa direzione, ha avuto modo di esprimersi nuovamente la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 185/2024 che ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate. Secondo la citata sentenza, «la espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore, in questo caso regionale, recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte». In tal modo, quindi, il Giudice delle leggi ha avuto modo di riconoscere l'operatività della reviviscenza di norme di legge abrogate solamente qualora sia una nuova legge a prevederla e, in ogni caso, senza possibilità che tale espressa reviviscenza possa operare retroattivamente.

Il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, al fine di garantire e riaffermare l'indipendenza della magistratura da altri poteri dello Stato (in particolare da quello esecutivo) e per tutelare sia i giudici ordinari sia quelli speciali, trova nell'art. 108 della Costituzione la sua compiuta formulazione per cui «le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge. La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia».

6.4 Alla luce della riserva di legge espressamente richiesta dalla Costituzione per delimitare le materie e garantire l'indipendente esercizio delle funzioni di cui agli articoli 102 (per la magistratura ordinaria) e 103 (per le magistrature speciali - Consiglio di Stato e Corte dei conti), appare quanto mai singolare la lettura fornita della Corte di cassazione con la propria sentenza n. 30220/2024.

Con la citata sentenza n. 30220, la Cassazione a Sezioni unite ricostruisce i passi delle Sezioni riunite della Corte dei conti, dopo la sentenza della Corte di giustizia europea, le quali avevano disapplicato l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, che limita la giurisdizione della Corte «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica». Tale disapplicazione era stata motivata dalla affermata incompatibilità della norma con il diritto europeo, in particolare con i principi di effettività ed equivalenza richiamati dalla CGUE nella sentenza del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21).

Quest'ultima decisione era stata impugnata dal MEF e dall'ISTAT, sull'asserita considerazione che la giurisdizione sulla legittimità dell'inclusione nell'elenco ISTAT spettasse al Giudice amministrativo, lasciando alla Corte dei conti il controllo sui soli profili di contenimento della spesa pubblica.

Sull'effettiva possibilità di separazione di tali profili di tutela, va detto che anche la Corte di cassazione, nel suo articolato ragionamento, mostra qualche contraddizione, facendo comunque riferimento al consolidato principio di «autosufficienza del ricorso», per cui non vi è necessità di procedere ad una duplicazione di azioni avverso il medesimo fatto lesivo di posizioni individuali, anche se non ritiene rilevante il non secondario rischio di un contrasto di giudicati.

Un punto fondamentale affermato dalla Corte di cassazione attiene poi alla qualificazione dell'atto impugnato: «occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai



sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa» facendo riferimento alla circostanza che: «anteeriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo» (par. 15), con la conseguenza che a fronte della «contrazione» dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto «si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo» (par 15.3).

6.5 L'impostazione seguita dalla Cassazione citata non appare convincente. Invero, prima del Giudice di legittimità, aveva avuto modo di esprimersi la Corte di giustizia UE, nella pronuncia del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21), riaffermando i noti principi per cui agli Stati membri è riconosciuta una certa discrezionalità nell'organizzazione delle proprie competenze giurisdizionali, purché sia garantito che i diritti degli interessati trovino una tutela adeguata, piena ed efficace, soprattutto in situazioni che incidano su obblighi di bilancio pubblico (principio di effettività), e che il sistema giurisdizionale fornisca agli interessati gli stessi *standard* di tutela applicabili a situazioni analoghe di diritto interno, evitando disparità o trattamenti di sfavore (principio di equivalenza).

Alla luce di tali principi enunciati dalla Corte di giustizia, la Cassazione ha ritenuto di integrare, in via pretoria, il vuoto di tutela lasciato dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, ritornando alla situazione antecedente alla novella legislativa del 2012 che ha, nei fatti, abrogato la giurisdizione amministrativa in materia, ha affermato che la norma del 2020 «nel circoscrivere la giurisdizione della Corte dei conti ai profili di *spending review*, non pregiudica tale diritto, poiché il giudice amministrativo è chiamato a occuparsi di tutte le altre questioni legate alla legittimità degli atti amministrativi».

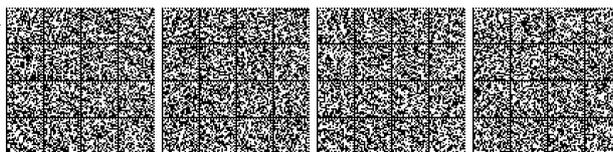
6.6 Come si è anticipato, la posizione della Corte di cassazione non appare convincente. Oltre a quanto già detto circa la necessità di una riserva di legge espressa in materia di giurisdizione e alla non reviviscenza di norme abrogate, la riconducibilità della competenza della Corte dei conti a conoscere (anche) dello *status* conseguente all'inserimento nell'elenco ISTAT discende direttamente dagli art. 100, comma 2, e 103, comma 2 della Costituzione, nonché dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (riguardante le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica).

Al riguardo, vale la pena di ricordare che la legge costituzionale introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, è stata emanata proprio in considerazione dei patti e dei trattati elaborati in seno all'Unione europea, a cui l'Italia ha sempre aderito sin dalla loro fase genetica. In tal senso, la riforma costituzionale del 2012 ha inteso dare esplicita applicazione alla riforma del «Patto di stabilità e crescita» di cui si stava in quel momento discutendo in ambito europeo e che, il 2 marzo 2012, portò alla formale adozione del «Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria» (conosciuto come *fiscal compact*, letteralmente «patto di bilancio»).

Le verifiche sui saldi di bilancio, attualmente svolte dalla Corte dei conti attraverso il Conto consolidato del bilancio in virtù delle competenze riconosciute dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, assolvono anche alla funzione di verifica degli equilibri europei e, prima ancora che dei saldi finali di bilancio, riguardano la corretta perimetrazione soggettiva di tale conto che, giova ribadirlo, in virtù del rinvio operato dalla legge n. 196/2009 coincide con l'elenco elaborato dall'ISTAT sulla base dei più volte ricordati regolamento (UE) n. 549/2013 e *Manual on Government Deficit and Debt*.

Invero, allo stato attuale, è assolutamente impossibile procedere ad una scissione di valutazioni circa l'attribuzione dello *status* organismo appartenente all'elenco delle amministrazioni pubbliche, rilevante ai fini del conto consolidato del bilancio nazionale ed effetti relativi all'applicazione delle norme sul contenimento della finanza pubblica, in quanto, per effetto del rinvio operato dalla legge n. 196/2009 agli elenchi ISTAT, dall'inclusione nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* discende automaticamente l'assoggettamento alla disciplina vincolistica recata dalla normativa finanziaria.

Diversamente ragionando, si dovrebbe ammettere (come sembrerebbe aver fatto la citata Corte di cassazione) la coesistenza di una giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnata alla Corte dei conti e al contempo di una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che (prescindendo da ogni valutazione tecnica circa l'affidabilità e regolarità degli schemi di bilancio adottati e dei saldi di finanza pubblica in essi rappresentati) sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge.



7. *Illegittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione.*

Secondo una differente prospettiva rispetto a quella sin qui esposta, emerge un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale che va ritenuta non manifestamente infondata ed anch'essa rilevante ai fini della decisione, secondo due linee argomentative.

Secondo la prima, anche a seguito dell'impatto della decisione della CGUE del 13 luglio 2023, la norma contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», viene in contrasto, principalmente, con gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

Invero, le limitazioni alla tutela giurisdizionale che l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 determina comportano la violazione dei parametri di cui agli articoli 24, 111 e 113 Cost. poiché, da un lato, comprimono le utilità ottenibili attraverso la tutela giurisdizionale in relazione all'inclusione nell'Elenco ISTAT e, dall'altro lato, escludono la tutela costitutiva garantita dall'art. 113 della Costituzione.

Infatti, l'attività di ricognizione delle unità istituzionali facenti capo al settore S.13 si basa su profili di natura eminentemente contabile, mentre le categorie giuridiche hanno un ruolo del tutto marginale (se non addirittura nullo) nel processo di catalogazione.

Ciò in quanto le caratteristiche del rapporto negoziale che lega l'unità istituzionale ad altra unità istituzionale rientrante nel settore S.13 (e, quindi, alla pubblica amministrazione) hanno rilievo solo in quanto a loro volta possono essere considerati indicatori della riconducibilità, sul piano contabile, della prima al medesimo settore della seconda. Ora, se questo è l'oggetto della verifica che ISTAT deve compiere (e non vi è dubbio che sia questo) è evidente che la relativa attività sia del tutto priva dell'elemento della discrezionalità (per l'appunto, attività di mera ricognizione, di natura squisitamente tecnica), che tradizionalmente identifica e delimita l'ambito della giurisdizione amministrativa sia rispetto alla giurisdizione ordinaria, sia rispetto alla giurisdizione contabile.

È forte il richiamo, da tenere ben presente, al terzo comma dell'art. 113 della Costituzione che detta un principio spesso trascurato, ma assolutamente cogente: spetta al legislatore indicare se e a quale Giudice competa il potere di conoscere della tutela costitutiva rispetto agli atti della PA, attraverso l'annullamento.

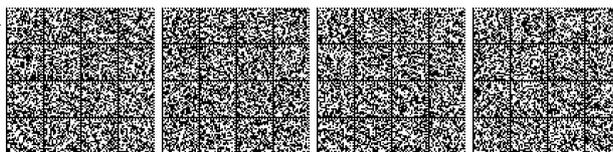
Secondo la seconda linea argomentativa, va altresì censurato il primo comma dell'art. 23-*quater* che si pone chiaramente in contrasto con gli art. 24, 101, 104 e 111 della Costituzione poiché il legislatore, così facendo, ha sostituito la propria valutazione sulla riconducibilità degli enti inclusi nell'elenco allegato al decreto-legge tra quelli che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche a quella espressa dalla Corte dei conti con sentenze passate in giudicato determinando, per l'effetto, un'inammissibile interferenza nell'autonomia del potere giurisdizionale.

8. *Illegittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione.*

Infine, si evidenzia il contrasto della norma novellata con gli articoli 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, per l'eterogeneità del suo contenuto rispetto al decreto da convertire.

Sul punto, vale la pena di ricordare che la modifica dell'art. 11 del codice di giustizia contabile, infatti, è stata veicolata dall'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», reiterativo della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154/2020, recante «Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione, con modifiche, del citato decreto-legge n. 137/2020.

Nel ricordare che «ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo» (in tal senso, *ex multis*, sentenza costituzionale n. 22/2012), in questa sede vale la pena di evidenziare che sia la prima stesura della norma contenuta nel decreto-legge n. 154/2020 e sia la medesima versione riproposta in sede di conversione del decreto-legge n. 137/2020 avevano un evidente e chiaro intento di limitare la giurisdizione della Corte dei conti ma senza, peraltro, avere un qualsivoglia nesso con l'emergenza determinata dalla pandemia scaturita dalla diffusione del coronavirus del Covid-19.



Così facendo, in sede di conversione del decreto-legge n. 137/2020 si è proceduto con l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto Covid, spezzando il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge, di cui alla norma costituzionale citata.

In tal modo, oltre a violare i parametri di buona tecnica legislativa individuati dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo cui «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», si è proceduto ad un uso improprio e non consentito del particolare potere, di natura eccezionale, attribuito dalla Costituzione al Governo.

Infatti, come evidenziato nella sentenza 22/2012 cit., «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale».

Ne consegue, quindi, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, attinente alla fase genetica del procedimento formativo della legge di conversione di un decreto-legge emanato nel contesto dell'emergenza pandemica e che nulla ha a che vedere con l'entrata a regime di una norma limitativa della competenza della Corte dei conti a conoscere dell'esatta delimitazione soggettiva del Conto economico consolidato del bilancio come prescritto dalle cogenti norme euro unitarie più volte innanzi ricordate.

9. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

P.Q.M.

La Corte dei conti, a sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera a), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176);*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 76 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del sopramenzionato art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137;*

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria 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.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2024.

Il Presidente: COPPOLA

L'estensore: RANDOLFI



n. 71

Ordinanza del 21 marzo 2025 della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sul ricorso proposto da Invimit Spa contro Istituto nazionale di statistica - Istat e Ministero dell'economia e delle finanze

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Composta dai signori magistrati:

Giovanni Coppola - Presidente;
Gaetano Berretta - consigliere relatore;
Nicola Ruggiero - consigliere;
Maria Cristina Razzano - consigliere;
Francesco Sucameli - consigliere;
Giovanni Guida - consigliere;
Marco Randolfi - consigliere estensore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 841/SR/RIS del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera b, e 123 ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Investimenti Immobiliari Italiani - Invimit - SGR S.p.a.», in persona dell'amministratore delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott.ssa Giovanna Della Posta, rappresentata e difesa, come da mandato in calce al ricorso, dagli avv.ti Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma - corso Vittorio Emanuele II, n. 284 - indirizzo pec damianolipani@pec.lipani.it

contro l'Istituto nazionale di statistica - Istat, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma - via dei Portoghesi, n. 12 - è domiciliato, nonché nei confronti:

della Procura generale della Corte dei conti;



del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede istituzionale in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;

per l'accertamento, previa sospensione degli effetti dell'iscrizione, dell'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la qualificazione della società nel Settore S.13, pubbliche amministrazioni, del Sistema europeo dei conti SEC.2010 e, conseguentemente, per l'inclusione della società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e annualmente aggiornato dall'Istat, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'elenco da ultimo aggiornato per il 2024, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 225 del 26 settembre 2023, nonché — ove occorrer possa — per il 2023 pubblicato nella Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022 e per il 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 234 del 30 settembre 2021, nonché per l'annullamento degli ulteriori elenchi *medio tempore* pubblicati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il relatore, Cons. Gaetano Beretta, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Jacopo Polinari, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'Istat e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 225 del 26 settembre 2023, è stato pubblicato l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e annualmente aggiornato da Istat, contenente anche per l'anno 2024 Invimit SGR S.p.a.

2. Invimit è una società di gestione del risparmio (autorizzata a fornire il servizio di gestione collettiva del risparmio con provvedimento di Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013 ed è iscritta al n. 305 dell'albo delle SGR) di «diritto singolare» costituita ai sensi dell'art. 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, il cui atto costitutivo è riconducibile al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito anche solo «MEF») del 19 marzo 2013.

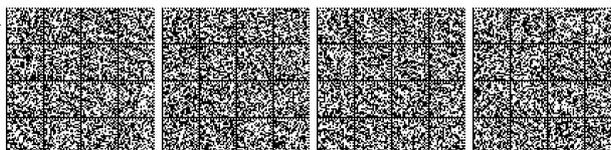
Come indicato nel ricorso introduttivo, lo *status* di «società in controllo pubblico» è pacifico sulla base di plurime circostanze. Infatti, la società è partecipata interamente dal MEF, che ne è socio unico; tanto la legge istitutiva, quanto lo statuto sociale non consentono la circolazione delle azioni (salva la possibilità — normativamente prevista, ma allo stato inattuata — di trasferirle a titolo gratuito all'Agenzia del demanio); la società è soggetta al controllo della Corte dei conti ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 gennaio 2014, n. 74196 e trova la sua disciplina — salve le deroghe ivi previste — nel decreto legislativo n. 175 del 2016, recante «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica».

Peraltro, nonostante il controllo pubblico, la società afferma di non essere un organismo *in house*; di non essere soggetta a direzione e coordinamento da parte del MEF (escluso *ex lege*) e di non appartenere ad un gruppo societario. Ciò in quanto la società avrebbe come compito istituzionale quello di operare — come peraltro indicato nel sito istituzionale della società — in ottica e con logiche di mercato al fine di cogliere le opportunità derivanti dal processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico attraverso la istituzione, organizzazione e gestione di fondi di investimento alternativi (FIA) immobiliari, secondo quanto previsto dagli articoli 33, 33-*bis* e 33-*ter* della legge istitutiva.

Invero, Invimit non sarebbe in alcun modo distinguibile da ogni altra SGR che opera sul mercato, non avendo avuto precipui vincoli dal legislatore, operando sul mercato svolgendo la sua attività commerciale di prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

A titolo esemplificativo della propria attività di mercato, astrattamente replicabile, il ricorso introduttivo, tra gli altri motivi, riporta il collocamento sul mercato (degli investitori privati) di tutte le quote del comparto «Convivio» del Fondo i3 Dante, fondo di investimento alternativo immobiliare multi-comparto riservato di tipo chiuso.

Dopo ampia esposizione delle caratteristiche di mercato nel quale la società si trova ad operare ed una succinta esposizione dei propri precedenti ricorsi, evidenziando che, con ordinanza delle Sezioni riunite n. 10/2021/RIS del 3 agosto 2021, era stato sospeso il giudizio nell'attesa della decisione della Corte di giustizia della Comunità euro-



pea, investita — con le note ordinanze n. 5/2021 e 6/2021 — della questione pregiudiziale relativa alla compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 (per l'anno 2022 e 2023 l'Istat aveva espressamente dato conto della citata sospensione, motivo per cui la società avrebbe ritenuto di non avere interesse nella proposizione di autonomo ricorso anche per quegli anni), la società procede ad esporre i propri motivi di ricorso.

Con primo motivo di ricorso, Invimit ha eccepito: «violazione, falsa applicazione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'unione europea; violazione, falsa applicazione dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; violazione, falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria; difetto di motivazione; difetto di presupposti; illogicità e irragionevolezza; travisamento». In base a tale motivo di ricorso, in estrema sintesi, la ricorrente riterrebbe di appartenere non già alle «amministrazioni pubbliche» (S.13), dovendosi invece al più inquadrare tra gli «ausiliari finanziari» (S.126) dediti alla produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. Con altro motivo di ricorso, Invimit, ricostruendo l'impatto della decisione della CGUE del 13 luglio 2023, ha proposto una questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», per contrasto, sotto un primo profilo, con gli articoli 24,111 e 113 della Costituzione, nonché, sotto altro profilo, con gli articoli 24,101,104 e 111 della Costituzione. Da ultimo, viene formulata una istanza cautelare di sospensione per il caso di auspicata rimessione della controversia alla Corte costituzionale, articolando alcuni motivi a supporto del *periculum in mora* e rinviando a quanto già esposto per quanto riguarda il *fumus boni juris*.

2.1 A seguito di pubblicazione del nuovo elenco Istat per l'anno 2025, Invimit ha proposto ulteriore ricorso, valevole anche come motivi aggiunti nel presente giudizio, eccependo:

a) nullità degli elenchi impugnati per violazione e/o elusione del giudicato cautelare emesso precedentemente dalle Sezioni riunite;

b) violazione, falsa applicazione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea; violazione, falsa applicazione dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; violazione, falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria; difetto di motivazione; difetto di presupposti; illogicità e irragionevolezza; travisamento;

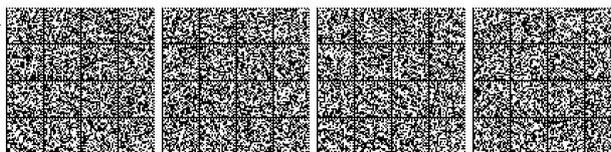
c) anche a seguito della sentenza n. 30220 del 25 novembre 2024 pronunciata dalla Corte di cassazione a Sezioni unite, la ricorrente ripropone, arricchendola, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n.137/2020.

3. Avverso tale ricorso si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato per conto dell'Istat eccependo: in via preliminare, la natura annuale dell'elenco impugnato e la conseguente inammissibilità del ricorso proposto per gli anni precedenti e successivi a quello direttamente oggetto di impugnazione; in via pregiudiziale, l'assenza di qualsivoglia *vulnus* di tutela e la conseguente piena conformità costituzionale della norma recata dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020; nel merito, l'infondatezza della richiesta attorea, chiedendone il rigetto.

4. Si è costituita anche la Procura generale presso la Corte dei conti che, in via pregiudiziale, chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e affrontando il merito della controversia, chiede il rigetto integrale del ricorso.

In particolare, ad avviso della Procura, la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza n. 563/2023, depositata il 13 luglio 2023 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C-321 dell'11 settembre 2023, con numero di documento 62021CA0363, nel rinviare al legislatore nazionale le modalità di tutela azionabili avverso l'inclusione nell'elenco Istat e al conseguente assoggettamento alla disciplina euro unitaria conseguente al regolamento n. 549/2013, lungi dal risolvere i problemi applicativi connessi alla norma di cui all'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 ne abbia, in realtà, confermato l'attualità e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

5. All'udienza del 4 dicembre 2024, dopo l'esposizione del relatore, interviene il difensore di Invimit, avv. Jacopo Polinari, il quale effettua una lunga analisi della sentenza n. 30220 della Cassazione ed evidenzia che, contrariamente a quanto affermato dalla citata sentenza della Corte di cassazione, l'attività di ricognizione effettuata da parte dell'Istat rappresenta il tipico caso di attività vincolata e non discrezionale. Non esiste una pluralità di opzioni tra cui scegliere discrezionalmente da parte di Istat, prosegue il legale, bensì vi è la mera ricognizione circa la sussistenza di determinati criteri per attribuire o meno lo *status* pubblico all'ente sottoposto a verifica. D'altro canto, diversamente opinando, e dunque applicando le norme della legge n. 241/1990 all'attività dell'Istat, si andrebbe incontro alla sostanziale paralisi della stessa attività ricognitiva poiché l'Istat sarebbe tenuto, per ciascuna annualità, a notificare l'apertura del procedimento a ciascuno degli organismi già iscritti all'elenco nonché a tutti coloro potenzialmente passibili di iscrizione, avviare successivamente l'istruttoria e dunque applicare tutte le norme contenute nella citata legge sul procedimento



amministrativo, rendendo di fatto quasi impossibile la redazione stessa dell'elenco. Proseguendo nelle sue difese, viene evidenziato che il secondo *vulnus* del ragionamento delle Sezioni unite, riguarderebbe l'approccio delle medesime al tema del riparto di giurisdizione per blocchi di materie, approccio che secondo Invimit risalirebbe agli anni '80, tanto è vero che, si afferma, le sentenze della Corte costituzionale richiamate dalle Sezioni unite sono tutte precedenti alla sentenza n. 204 del 2004 che ha superato il riparto di giurisdizione per blocchi di materie. Quest'ultima sentenza, afferma l'avvocato, contiene un principio giuridico molto importante e molto chiaro: il riparto di giurisdizione è stabilito in Costituzione, il legislatore può intervenire derogando all'assetto costituzionale soltanto in casi particolari ove le ragioni di concentrazione della tutela prevalgano e pertanto si ritenga opportuno unire due domande innanzi allo stesso giudice anziché scinderle e proporle dinanzi a due diverse Corti. Il caso in esame, osserva il difensore, apparterebbe proprio a questa categoria e le ragioni di concentrazione ed effettività della tutela imporrebbero, contrariamente a quanto stabilito dalla Corte di cassazione, di unificare la giurisdizione innanzi ad un solo giudice, nel caso specifico la Corte dei conti. L'art. 103, 2° comma, della Costituzione assegna infatti alla Corte dei conti una giurisdizione generale di legittimità, afferma il legale. Diverse sentenze delle Corti costituzionali — da ultimo la sentenza n. 46 del 1996 — stabiliscono al riguardo che il legislatore non può attribuire la giurisdizione di alcuni settori della contabilità pubblica ad altro giudice che non sia quello contabile, appunto, bensì può stabilire discrezionalmente, ovvero esercitando le proprie funzioni attraverso scelte politiche, quali siano le materie di contabilità pubblica. Da tale scelta deriva poi l'attribuzione della giurisdizione. Sottolinea il legale che vi sono diversi esempi di materie, prevalentemente attinenti alla responsabilità per danno erariale, che il legislatore ha di fatto sottratto alla giurisdizione della Corte dei conti qualificandole come non appartenenti alla materia della contabilità pubblica. Al contrario, nel caso in esame, non è mai stato in discussione, anzi è stato positivamente affermato, che gli elenchi Istat di cui è causa appartengano alla materia della contabilità pubblica. Pertanto, affermare la giurisdizione del giudice amministrativo in tale materia costituirebbe, a detta del legale, una contraddizione con l'art. 103, 2° comma, e 113 della Costituzione.

Infine, l'avvocato di parte ricorrente sottolinea che l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 è una norma che non ha alcuna valenza sistemica, non aveva lo scopo di restituire la giurisdizione al giudice amministrativo, bensì nasceva con uno scopo molto puntuale, di carattere contabile.

5.1 Viene quindi data la parola all'Avvocato dello Stato che, per conto dell'Istat, nel chiedere il rigetto del ricorso, evidenzia che l'interesse sotteso ai ricorsi presentati dagli odierni ricorrenti sia rivolto non tanto a verificare l'efficacia e la veridicità dell'attività statistica effettuata dall'Istat, quanto piuttosto a non vedersi applicate le norme sul contenimento della spesa pubblica che il legislatore ha ritenuto di ancorare all'iscrizione al suddetto elenco. Il legislatore ha mantenuto la giurisdizione sull'applicazione delle norme di contabilità pubblica in capo alla Corte dei conti, lasciando invece al giudice amministrativo la giurisdizione per quel che riguarda la validità dell'atto in sé, che resta di natura amministrativa. Le Sezioni unite, prosegue il legale, nella sentenza in discussione non ritengono irragionevole la divisione della giurisdizione poiché l'iscrizione nell'elenco ha ricadute dirette sulla nozione anche euro-unitaria di pubblica amministrazione e di soggettività pubblica. Dal momento che il giudice della pubblica amministrazione è il Tribunale amministrativo regionale, non è irragionevole, prosegue l'avvocato ripercorrendo le motivazioni delle Sezioni unite, riconoscere la giurisdizione sull'iscrizione nell'elenco Istat al giudice amministrativo, lasciando invece alla Corte dei conti, giudice dei conti pubblici, la giurisdizione in materia di applicazione delle norme di contabilità pubblica.

5.2 Interviene anche la Procura generale che pone in luce un primo profilo di irragionevolezza ascrivibile alle argomentazioni della più volte citata sentenza delle Sezioni unite n. 30220/2024 consistenti nell'impostare i due giudizi, quello contabile e quello amministrativo, autonomi e non comunicanti. Secondo le SSUU il giudice amministrativo avrebbe giurisdizione sul SEC2010, quindi sulla disciplina euro-unitaria, mentre la Corte dei conti avrebbe la giurisdizione sull'applicazione della normativa interna circa il contenimento della spesa pubblica. Vengono citati anche casi in cui l'ordinamento riconosce una definizione cangiante e mutevole di pubblica amministrazione, tale per cui una società privata può essere qualificata come pubblica amministrazione sotto certi profili, mantenendo la natura di soggetto privato. Tale distinzione, però, nel caso di specie, può essere valida da un punto di vista teorico, ma da un punto di vista pratico i due giudizi sono e sarebbero interconnessi e pienamente comunicanti. Ciò in quanto l'applicazione delle norme interne sul contenimento della spesa pubblica, come è stato ricordato, è ancorata alla iscrizione all'elenco Istat e quindi alla qualificazione dell'ente come pubblica amministrazione. Pertanto, da un punto di vista processuale, la distinzione fra i due giudizi risulta impossibile da applicare in concreto. Il procuratore propone alcuni esempi concreti, ad esempio ipotizzando lo scenario di un doppio ricorso promosso da un ente iscritto all'elenco: a fronte di un giudizio incardinato dinanzi al giudice amministrativo, il procuratore ritiene che il secondo giudizio, incardinato nell'ipotesi dinanzi alla Corte dei conti, andrebbe sospeso *ex art. 295* codice di procedura civile o *116* codice civile poiché vi sarebbe una causa pregiudiziale volta ad accertare correttezza della qualificazione pubblica che è alla base dell'applicazione delle norme interne di contenimento della spesa. Ancora, se in pendenza del giudizio innanzi alla Corte dei conti intervenisse un giudicato del Tribunale amministrativo regionale riguardo l'iscrizione all'elenco



Istat, il giudizio dinanzi alla Corte dei conti dovrebbe essere dichiarato cessato per sopravvenuta cessazione della materia del contendere, con il conseguente ed ovvio dispendio inutile di tempo, mezzi ed energie. Ancora, prosegue la Procura, ipotizzando il caso in cui il Tribunale amministrativo regionale accogliesse il ricorso, la Corte dei conti non potrebbe che accogliere a propria volta il ricorso e disapplicare la normativa interna, venendo a mancare l'aggancio per l'attribuzione degli oneri e degli adempimenti di *spending review*. Considerato quanto esposto, il procuratore auspica che una pronuncia della Corte costituzionale possa dirimere i dubbi e fare chiarezza sui profili menzionati. Quanto alle conclusioni, la Procura si riporta agli atti.

5.3 In conclusione, in una breve replica, il difensore di Invimit, tiene a sottolineare che il giudice della pubblica amministrazione non sempre è il Tribunale amministrativo regionale. Nonostante le Sezioni unite sembrino affermare proprio questo, in realtà da ultimo la già citata sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale statuisce in modo molto chiaro che il giudice amministrativo è giudice di quella situazione giuridica soggettiva denominata interesse legittimo. Circa la tutela cautelare e la ultrattività della ordinanza cautelare, si precisa che il concetto ruota attorno alla definizione dello *status*; pertanto, se l'inclusione nell'elenco accerta uno *status* e tale *status* viene invece negato dal giudice, anche solo sospendendone l'accertamento in via cautelare, la parte ricorrente ritiene contrario all'art. 24 della Costituzione — che punta ad assicurare una effettiva tutela dei diritti — che si debba ogni anno effettuare ricorso autonomo, per ottenere la pronuncia di accertamento di tale *status* di anno in anno. Anche in ragione di ciò, secondo la difesa di Invimit, stante la vigenza dell'ordinanza cautelare emessa nel 2021, non vi sarebbe stata nemmeno la necessità di impugnare gli elenchi *medio tempore* pubblicati. È stata una scelta della difesa in ottica puramente cautelativa.

DIRITTO

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

6.1 In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante «Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

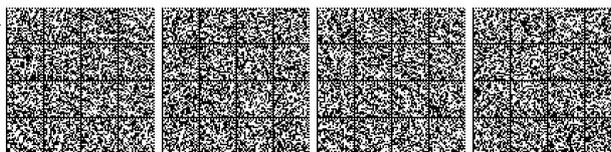
In base a tale articolo, nel primo comma viene previsto che «agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

Particolarmente rilevante, ai fini della decisione del giudizio promosso da Invimit, è il secondo comma di detto articolo in base al quale «all'art. 11, comma 6, lettera *b*), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”».

La novella del 2020 pone una chiara limitazione della giurisdizione in materia di elenchi Istat, espressamente attribuita alla Corte dei conti dal legislatore in un primo momento con l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e, successivamente, con l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016.

Con tale norma del 2012 è stato previsto che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione» e, per l'effetto, è stata abrogata la precedente competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato in materia.

Sulla esatta portata della norma del 2020 e sui suoi eventuali effetti, rinviando a quanto si dirà nei punti che seguono circa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, appare a questo giudice chiara la rilevanza dell'ipotizzato sindacato di costituzionalità all'ill.mo Giudice delle leggi, posto che il ricorso in discussione è stato proposto da Invimit espressamente ai fini dell'annullamento della sua iscrizione nell'elenco Istat



delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche. È quindi evidente che, al fine di rispondere alla domanda di giustizia avanzata dal ricorrente, debbano essere conosciute le esatte implicazioni connesse alla novellata formulazione dell'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016.

6.2 Il disegno del legislatore del 2012 era sufficientemente chiaro, nel senso di voler attribuire una cognizione piena alla Corte dei conti di una materia che presenta risvolti plurimi, non solo di rilievo ai fini del contenimento della finanza pubblica, ma anche e prima ancora di fondamentale importanza per determinare il perimetro di riferimento del conto economico consolidato dello Stato, rilevante ai fini della determinazione dei saldi di finanza pubblica e ai fini della corretta applicazione del regolamento UE 549/2013 che istituisce il Sistema europeo dei conti 2010 (c.d. «SEC 2010» che rappresenta il sistema dell'Unione europea compatibile a livello internazionale delle norme contabili che possono essere utilizzate per fornire una descrizione sistematica e dettagliata di un'economia).

In tal senso, la tutela «costitutiva» rivendicata dai ricorrenti per decidere del loro *status* di soggetti appartenenti alle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, non richiede solo e soltanto valutazioni di tipo amministrativo e procedimentale, ma richiede anche e soprattutto una valutazione di tipo giuscontabile. Non a caso il legislatore del 2012, nell'escludere l'attribuzione della giurisdizione sulla materia fino ad allora riconosciuta ai Tribunali amministrativi regionali, ha inteso attribuirla alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 103 della Costituzione (richiamato espressamente nella norma).

Ciò in quanto la valutazione relativa ai soggetti appartenenti al settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, ancorché non necessariamente coincidente con la qualifica di pubblica amministrazione e con la correlata attribuzione di pubblici poteri, può riguardare soggetti che assumono un rilievo «pubblicistico» nel sistema europeo dei conti in funzione della natura delle fonti di finanziamento, venendo in rilievo la loro eventuale dipendenza dalle pubbliche finanze oppure la loro autonoma capacità di vivere ed operare nel libero mercato.

In tale prospettiva, la legge italiana di contabilità n. 196/2009 ha espressamente attribuito rilievo all'elenco predisposto annualmente dall'Istat, sulla base di criteri statistico-economici e a seguito di continui confronti con le autorità statistiche europee, in applicazione del Sistema europeo dei conti (regolamento UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (MGDD).

Dispone infatti l'art. 1, comma 2, della citata legge n. 196/2009 che «gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

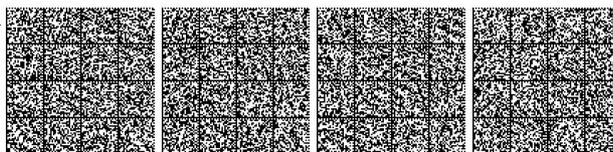
La scelta di fornire applicazione ai regolamenti UE sulla base del criterio del rinvio all'elenco Istat ha consentito al nostro Paese di dare piena attuazione alle regole contabili e ai vincoli di finanza pubblica approvati in sede europea: ciò sulla base di regole eminentemente tecniche, in applicazione del su ricordato Sistema europeo dei conti (regolamento n. 549/2013, SEC 2010) e del citato *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 2010* (MGDD).

Tali parametri di valutazione, come anche rilevato dalla parte ricorrente, sono vincolanti e non richiedono alcuna discrezionalità amministrativa implicando, al più, una discrezionalità di tipo tecnico, che non lascia spazi a valutazioni tra plurime alternative, ma fornisce una unica soluzione «obbligata» ed «imposta» dal rispetto di regole scientifiche di natura statistico-economica.

In tal senso quindi, la limitazione della cognizione riservata alla Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica» appare illegittima e nettamente contrastante con i principi costituzionali e comunitari in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

In particolare, la novella verrebbe a privare i soggetti inclusi negli elenchi Istat della tutela c.d. «costitutiva», vedendosi in questa maniera attribuito uno *status* assegnato in applicazione del regolamento UE n. 549/2013 e della relativa nota metodologica senza poter attivare una valida tutela giurisdizionale.

Ciò, in quanto la novella del 2020 non appare in alcun modo aver voluto attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale.



6.3. A tale ultimo riguardo, vanno ricordate le chiarissime affermazioni della sentenza costituzionale n. 7/2020, che richiama a sua volta la sentenza n. 13 del 2012: «secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate “non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”».

Nella stessa direzione, ha avuto modo di esprimersi nuovamente la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 185/2024 che ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate. Secondo la citata sentenza, «la espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore, in questo caso regionale, recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte». In tal modo, quindi, il Giudice delle leggi ha avuto modo di riconoscere l'operatività della reviviscenza di norme di legge abrogate solamente qualora sia una nuova legge a prevederla e, in ogni caso, senza possibilità che tale espressa reviviscenza possa operare retroattivamente.

Il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, al fine di garantire e riaffermare l'indipendenza della magistratura da altri poteri dello Stato (in particolare da quello esecutivo) e per tutelare sia i giudici ordinari sia quelli speciali, trova nell'art. 108 della Costituzione la sua compiuta formulazione per cui «le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge. La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia».

6.4 Alla luce della riserva di legge espressamente richiesta dalla Costituzione per delimitare le materie e garantire l'indipendente esercizio delle funzioni di cui agli articoli 102 (per la magistratura ordinaria) e 103 (per le magistrature speciali - Consiglio di Stato e Corte dei conti), appare quanto mai singolare la lettura fornita della Corte di cassazione con la propria sentenza n. 30220/2024.

Con la citata sentenza n. 30220, la Cassazione a Sezioni unite ricostruisce i passi delle Sezioni riunite della Corte dei conti, dopo la sentenza della Corte di giustizia europea, le quali avevano disapplicato l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, che limita la giurisdizione della Corte «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica». Tale disapplicazione era stata motivata dalla affermata incompatibilità della norma con il diritto europeo, in particolare con i principi di effettività ed equivalenza richiamati dalla CGUE nella sentenza del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21).

Quest'ultima decisione era stata impugnata dal MEF e dall'Istat, sull'asserita considerazione che la giurisdizione sulla legittimità dell'inclusione nell'elenco Istat spettasse al giudice amministrativo, lasciando alla Corte dei conti il controllo sui soli profili di contenimento della spesa pubblica.

Sull'effettiva possibilità di separazione di tali profili di tutela, va detto che anche la Corte di cassazione, nel suo articolato ragionamento, mostra qualche contraddizione, facendo comunque riferimento al consolidato principio di «autosufficienza del ricorso», per cui non vi è necessità di procedere ad una duplicazione di azioni avverso il medesimo fatto lesivo di posizioni individuali, anche se non ritiene rilevante il non secondario rischio di un contrasto di giudicati.

Un punto fondamentale affermato dalla Corte di cassazione attiene poi alla qualificazione dell'atto impugnato: «occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco Istat ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa» facendo riferimento alla circostanza che: «anteriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo» (par. 15), con la conseguenza che a fronte della «contrazione» dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto «si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo» (par. 15.3).

6.5 L'impostazione seguita dalla Cassazione citata non appare convincente. Invero, prima del Giudice di legittimità, aveva avuto modo di esprimersi la Corte di giustizia UE, nella pronuncia del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21), riaffermando i noti principi per cui agli Stati membri è riconosciuta una certa discrezionalità nell'organizzazione delle proprie competenze giurisdizionali, purché sia garantito che i diritti degli interessati trovino una tutela adeguata, piena ed efficace, soprattutto in situazioni che incidano su obblighi di bilancio pubblico (principio di effettività), e che il sistema giurisdizionale fornisca agli interessati gli stessi *standard* di tutela applicabili a situazioni analoghe di diritto interno, evitando disparità o trattamenti di sfavore (principio di equivalenza).

Alla luce di tali principi enunciati dalla Corte di giustizia, la Cassazione ha ritenuto di integrare, in via pretoria, il vuoto di tutela lasciato dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, ritornando alla situazione antecedente alla novella legislativa del 2012 che ha, nei fatti, abrogato la giurisdizione amministrativa in materia, ha affermato che la



norma del 2020 «nel circoscrivere la giurisdizione della Corte dei conti ai profili di *spending review*, non pregiudica tale diritto, poiché il giudice amministrativo è chiamato a occuparsi di tutte le altre questioni legate alla legittimità degli atti amministrativi».

6.6 Come si è anticipato, la posizione della Corte di cassazione non appare convincente. Oltre a quanto già detto circa la necessità di una riserva di legge espressa in materia di giurisdizione e alla non reviviscenza di norme abrogate, la riconducibilità della competenza della Corte dei conti a conoscere (anche) dello *status* conseguente all'inserimento nell'elenco Istat discende direttamente dagli art. 100, comma 2, e art. 103, comma 2 della Costituzione, nonché dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (riguardante le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica).

Al riguardo, vale la pena di ricordare che la legge costituzionale introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, è stata emanata proprio in considerazione dei patti e dei trattati elaborati in seno all'Unione europea, a cui l'Italia ha sempre aderito sin dalla loro fase genetica. In tal senso, la riforma costituzionale del 2012 ha inteso dare esplicita applicazione alla riforma del «Patto di stabilità e crescita» di cui si stava in quel momento discutendo in ambito europeo e che, il 2 marzo 2012, portò alla formale adozione del «Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria» (conosciuto come *fiscal compact*, letteralmente «patto di bilancio»).

Le verifiche sui saldi di bilancio, attualmente svolte dalla Corte dei conti attraverso il conto consolidato del bilancio in virtù delle competenze riconosciute dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, assolvono anche alla funzione di verifica degli equilibri europei e, prima ancora che dei saldi finali di bilancio, riguardano la corretta perimetrazione soggettiva di tale conto che, giova ribadirlo, in virtù del rinvio operato dalla legge n. 196/2009 coincide con l'elenco elaborato dall'ISTAT sulla base dei più volte ricordati regolamento (UE) n. 549/2013 e *Manual on Government Deficit and Debt*.

Invero, allo stato attuale, è assolutamente impossibile procedere ad una scissione di valutazioni circa l'attribuzione dello *status* organismo appartenente all'elenco delle amministrazioni pubbliche, rilevante ai fini del conto consolidato del bilancio nazionale ed effetti relativi all'applicazione delle norme sul contenimento della finanza pubblica, in quanto, per effetto del rinvio operato dalla legge n. 196/2009 agli elenchi Istat, dall'inclusione nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* discende automaticamente l'assoggettamento alla disciplina vincolistica recata dalla normativa finanziaria.

Diversamente ragionando, si dovrebbe ammettere (come sembrerebbe aver fatto la citata Corte di cassazione) la coesistenza di una giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnata alla Corte dei conti e al contempo di una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che (prescindendo da ogni valutazione tecnica circa l'affidabilità e regolarità degli schemi di bilancio adottati e dei saldi di finanza pubblica in essi rappresentati) sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge.

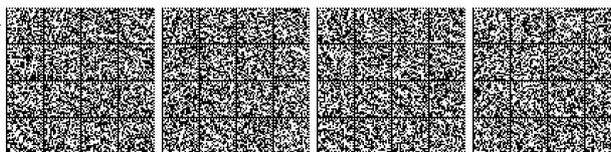
7. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione. Nel proprio ricorso introduttivo, e poi nella discussione orale, la ricorrente ha esposto una questione di legittimità costituzionale che, sia pure in una prospettiva diversa da quella sin qui esposta, va ritenuta non manifestamente infondata ed anch'essa rilevante ai fini della decisione.

Sotto un primo profilo, anche a seguito dell'impatto della decisione della CGUE del 13 luglio 2023, la norma contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», viene in contrasto, principalmente, con gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

Invero, le limitazioni alla tutela giurisdizionale che l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 determina comportano la violazione dei parametri di cui agli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione poiché, da un lato, comprimono le utilità ottenibili attraverso la tutela giurisdizionale in relazione all'inclusione nell'elenco Istat e, dall'altro lato, escludono la tutela costitutiva garantita dall'art. 113 della Costituzione.

Infatti, l'attività di ricognizione delle unità istituzionali facenti capo al settore S.13 si basa su profili di natura eminentemente contabile, mentre le categorie giuridiche hanno un ruolo del tutto marginale (se non addirittura nullo) nel processo di catalogazione.

Ciò, in quanto le caratteristiche del rapporto negoziale che lega l'unità istituzionale ad altra unità istituzionale rientrante nel settore S.13 (e, quindi, alla pubblica amministrazione) hanno rilievo solo in quanto a loro volta possono essere considerati indicatori della riconducibilità, sul piano contabile, della prima al medesimo settore della seconda. Ora, se questo è l'oggetto della verifica che Istat deve compiere (e non vi è dubbio che sia questo) è evidente che la



relativa attività sia del tutto priva dell'elemento della discrezionalità (per l'appunto, attività di mera ricognizione, di natura squisitamente tecnica), che tradizionalmente identifica e delimita l'ambito della giurisdizione amministrativa sia rispetto alla giurisdizione ordinaria, sia rispetto alla giurisdizione contabile.

È forte il richiamo, da tenere ben presente, al terzo comma dell'art. 113 della Costituzione che detta un principio spesso trascurato, ma assolutamente cogente: spetta al legislatore indicare se e a quale giudice competa il potere di conoscere della tutela costitutiva rispetto agli atti della pubblica amministrazione, attraverso l'annullamento.

Sotto altro profilo, va altresì censurato il primo comma dell'art. 23-*quater* che si pone chiaramente in contrasto con gli articoli 24, 101, 104 e 111 della Costituzione poiché il legislatore, così facendo, ha sostituito la propria valutazione sulla riconducibilità degli enti inclusi nell'elenco allegato al decreto-legge tra quelli che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche a quella espressa dalla Corte dei conti con sentenze passate in giudicato determinando, per l'effetto, un'inammissibile interferenza nell'autonomia del potere giurisdizionale.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 per contrasto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione.

Infine, si evidenzia il contrasto della norma novellata con gli articoli 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, della Costituzione per l'eterogeneità del suo contenuto rispetto al decreto da convertire.

Sul punto, vale la pena di ricordare che la modifica dell'art. 11 del Codice giustizia contabile, infatti, è stata veicolata dall'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», reiterativo della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154/2020, recante «Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione, con modifiche, del citato decreto-legge n. 137/2020.

Nel ricordare che «ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo» (in tal senso, *ex multis*, sentenza costituzionale n. 22/2012), in questa sede vale la pena di evidenziare che sia la prima stesura della norma contenuta nel decreto-legge n. 154/2020 e sia la medesima versione riproposta in sede di conversione del decreto-legge n. 137/2020 avevano un evidente e chiaro intento di limitare la giurisdizione della Corte dei conti ma senza, peraltro, avere un qualsivoglia nesso con l'emergenza determinata dalla pandemia scaturita dalla diffusione del COVID-19.

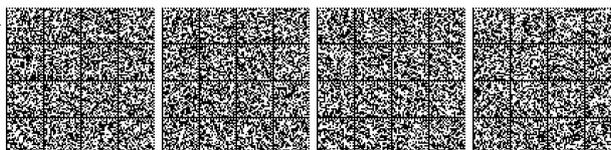
Così facendo, in sede di conversione del decreto-legge n. 137/2020 si è proceduto con l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto Covid, spezzando il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge, di cui alla norma costituzionale citata.

In tal modo, oltre a violare i parametri di buona tecnica legislativa individuati dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo cui «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», si è proceduto ad un uso improprio e non consentito del particolare potere, di natura eccezionale, attribuito dalla Costituzione al Governo.

Infatti, come evidenziato nella sentenza n. 22/2012 cit., «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale».

Ne consegue, quindi, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, attinente alla fase genetica del procedimento formativo della legge di conversione di un decreto-legge emanato nel contesto dell'emergenza pandemica e che nulla ha a che vedere con l'entrata a regime di una norma limitativa della competenza della Corte dei conti a conoscere dell'esatta delimitazione soggettiva del conto economico consolidato del bilancio come prescritto dalle cogenti norme euro-unitarie più volte innanzi ricordate.

9. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).



P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5, comma 1, lettera a), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176);

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 76 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del sopramenzionato art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria 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. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2024.

Il Presidente: COPPOLA

L'estensore: RANDOLFI

25C00092

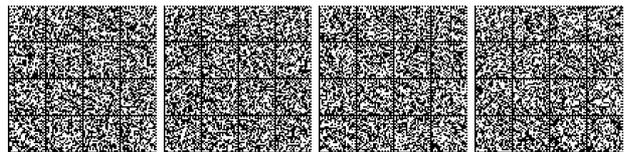
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-017) 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

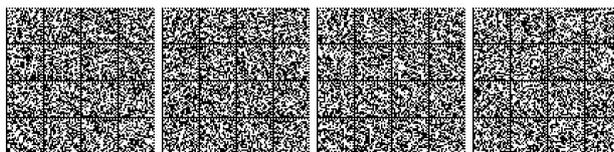
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

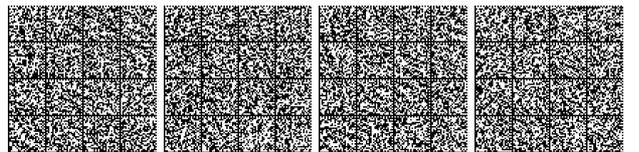
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

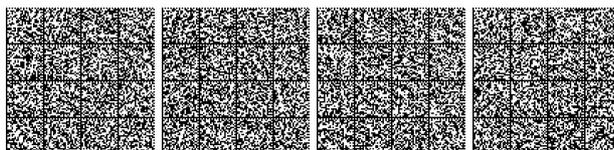
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 9,00

