

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 18

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 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. 58. Sentenza 24 febbraio - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese processuali - Onorari e spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi sulla dichiarazione di adottabilità del minore e in materia di decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale - Anticipazione dell'erario - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al genitore irreperibile nella predetta categoria di processi civili - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 143, comma 1.

– Costituzione, art. 3. Pag. 1

N. 59. Sentenza 12 marzo - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione siciliana - Tariffa unica per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrabitto (tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso) - Determinazione da parte della Giunta regionale, previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione idrica regionale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione siciliana - Commissione idrica regionale - Gratuità della partecipazione dei suoi membri - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - Irrilevanza - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19, art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*). Pag. 8

N. 60. Ordinanza 7 - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Sea Watch e.V., Eos Shipping gUG, Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che prevede, nei confronti del comandante della nave o dell'armatore che non si uniformi alle indicazioni fornite dall'autorità nazionale competente per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina, oltre alla sanzione pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro, l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione - Inammissibilità degli interventi.

– Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.

– Costituzione, artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117, primo comma. Pag. 23



N. 61. Ordinanza 7 - 24 aprile 2025

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori materiali nella sentenza n. 21 del 2025 - Correzione.

Pag. 25

N. 62. Sentenza 11 marzo - 29 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile, in assenza di motivi di interesse generale - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impresa e imprenditore - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Illegittimità costituzionale del divieto per le imprese funebri di erogare il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile - Necessaria estensione della censura al divieto di esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

- Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48, art. 7, comma 4, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e).

Pag. 27

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 aprile 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Concessioni di piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Veneto – Modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 27 del 2020 – Soppressione del riferimento alle grandi derivazioni a scopo elettrico e all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 – Denunciata proroga, al 31 luglio 2029, delle concessioni scadute o in scadenza.

- Legge della Regione Veneto, 29 ottobre 2015, n. 18 (Modifica dell'articolo 30 della legge regionale 8 settembre 1997, n. 36. "Norme per l'istituzione del Parco regionale del Delta del Po" in materia di divieti relativi alla ricerca ed all'estrazione di idrocarburi) [(*recte*: Legge della Regione Veneto, 10 febbraio 2025, n. 1 (Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 "Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico" in materia di piccole e grandi derivazioni a scopo idroelettrico), art. 1, comma 1, lettera a), modificativa dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico)]......

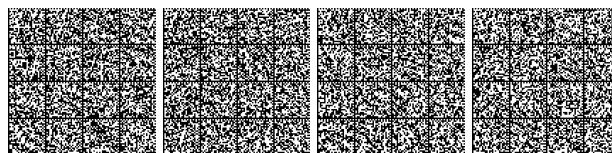
Pag. 39

N. 72. Ordinanza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dell'8 marzo 2025

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

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

Pag. 43



N. 73. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia del 25 marzo 2025

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Previsione che il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere all'ottenimento del beneficio uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 69-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-bis, comma 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.....

Pag. 58

N. 74. Ordinanza del Tribunale di Catania del 17 febbraio 2025

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Certificazione verde COVID-19 (cosiddetto *green pass*) – Obbligo, dal 15 ottobre 2021 al 31 dicembre 2021, per il personale delle amministrazioni pubbliche (nel caso di specie: dipendenti della Regione siciliana) di possedere ed esibire la certificazione verde COVID-19 ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro – Inadempimento – Effetti – Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 31 dicembre 2021, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro – Previsione che per i giorni di assenza ingiustificata non sono dovuti la retribuzione, né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 – Previsione dell'obbligo vaccinale per i cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea residenti nel territorio dello Stato, nonché per gli stranieri di cui agli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 286 del 1998, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età – Obbligo di possedere, ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, le certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione – Inadempimento – Effetti – Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 15 giugno 2022, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro – Previsione che per i giorni di assenza ingiustificata non sono dovuti la retribuzione, né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di *screening*), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, art. 1; decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, art. 1.....

Pag. 64

N. 75. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli del 10 marzo 2025

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Richiesta del beneficio subordinata alla possibilità di rientrare nei limiti di pena per accedere, nel termine di novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione – Previsione che il condannato debba indicare, per la valutazione della richiesta, le ragioni specifiche per le quali si richiede il beneficio.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-bis, come modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.....

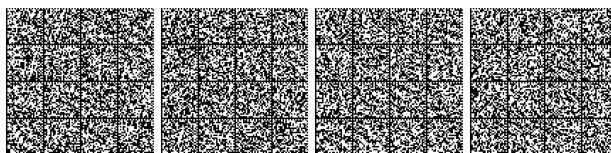
Pag. 75



N. 86. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 7 marzo 2025

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

– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1..... Pag. 82



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 58

Sentenza 24 febbraio - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Spese processuali - Onorari e spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi sulla dichiarazione di adottabilità del minore e in materia di decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale - Anticipazione dell'erario - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto al genitore irreperibile nella predetta categoria di processi civili - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 143, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

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. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dalla Corte di cassazione, seconda sezione civile, nel procedimento vertente tra A. S. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 5 luglio 2024, iscritta al n. 157 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 24 febbraio 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 luglio 2024, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente



nei processi di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile).

2.- Il Collegio rimettente espone di essere stato investito di un ricorso proposto da una avvocatessa che, nominata d'ufficio per assistere il genitore di un minore in un procedimento per la dichiarazione di adottabilità dello stesso, non aveva ricevuto il compenso per il mandato svolto dalla parte rappresentata.

Esperito infruttuosamente il tentativo di recupero del relativo credito, la professionista si era rivolta al Tribunale per i minorenni di Potenza, giudice del procedimento in cui erano maturate le reclamate competenze, chiedendo la liquidazione dei compensi a carico dell'erario. A seguito del rigetto della domanda, l'avvocata aveva interposto opposizione, a sua volta rigettata sul presupposto che «quanto previsto per la difesa di ufficio in ambito penale non potesse estendersi anche alla difesa di ufficio svolta in un procedimento di adottabilità di un minore». La professionista aveva allora proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi.

3.- Con il primo di essi, riferisce il giudice *a quo*, la ricorrente aveva dedotto il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su di un punto decisivo della controversia, per non avere il giudice di merito chiarito le ragioni per cui, dopo aver sospeso il giudizio in attesa della pronuncia di questa Corte sulla questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale per i minorenni di Bari, dell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non prevedeva che fossero anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di cui alla legge n. 184 del 1983, e accolta con sentenza n. 135 del 2019, non aveva ritenuto di poter estendere al difensore d'ufficio del genitore insolvente i principi già affermati da quella pronuncia. Con il secondo motivo si denunciava la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in relazione alla mancata rimessione a questa Corte della questione di legittimità costituzionale nei termini di cui al primo motivo di gravame.

4.- La Corte di cassazione fa proprio il dubbio di illegittimità costituzionale sollevato dalla ricorrente, denunciando la norma in questione per la ritenuta disparità di trattamento tra il difensore d'ufficio del genitore insolvente e quello del genitore irreperibile e, ancora, dell'assistito insolvente nel processo penale, individuando nelle indicate categorie soggettive altrettanti *tertium comparationis*.

5.- Il giudice *a quo* esclude la possibilità di una applicazione analogica dell'art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, dettato per il difensore di ufficio nominato nell'ambito di un processo penale, al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei procedimenti di cui alla legge n. 184 del 1983, ostandovi il carattere eccezionale della citata disposizione, che deroga al principio generale secondo il quale solo l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l'onere, per quest'ultimo, di corrispondere al difensore le somme spettanti allo stesso a titolo di compensi e spese.

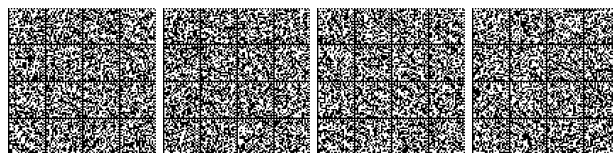
Il Collegio rimettente valorizza la diversità dei presupposti e delle finalità della difesa d'ufficio e del patrocinio a spese dello Stato, garantendo, la prima, l'esercizio di una difesa effettiva ai soggetti indagati o imputati in un procedimento penale o alle parti di uno dei giudizi per i quali il legislatore ha previsto l'indefettibilità di una difesa tecnica, tra i quali quelli di cui alla legge n. 184 del 1983, e assicurando il secondo ai non abbienti, in tutti i procedimenti, l'esercizio del diritto di difesa, nel rispetto della previsione di cui all'art. 24 Cost.

6.- In punto di rilevanza, l'ordinanza di rimessione evidenzia l'intervenuta documentazione della condizione di insolvenza del genitore assistito, per avere il difensore d'ufficio tentato inutilmente di porre in esecuzione il titolo giudiziario ottenuto per il maturato credito professionale, come da verbale negativo di pignoramento mobiliare del 20 giugno 2018, debitamente allegato e riscontrato dal giudice di merito.

7.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, in riferimento alla denunciata disparità nel trattamento fra le due fattispecie del difensore d'ufficio del genitore irreperibile e del genitore insolvente, nel richiamare la sentenza n. 135 del 2019, il giudice *a quo* valorizza il carattere obbligatorio della difesa d'ufficio nelle due esaminate fattispecie.

7.1.- Non rileverebbe in contrario la circostanza che il difensore d'ufficio del genitore insolvente, a differenza di quello del genitore irreperibile, potrebbe farsi rilasciare la nomina a difensore di fiducia per poi richiedere, a soddisfazione del vantato credito, l'ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato: argomento, questo, speso dal Tribunale per i minorenni di Potenza per rigettare l'istanza della ricorrente di liquidazione dei compensi a lei dovuti a carico dell'erario. Infatti, deduce il Collegio rimettente, il legislatore ha previsto l'obbligatorietà della difesa proprio per evitare il rischio che soggetti economicamente e socialmente deboli possano ricevere tutela deteriore in un giudizio in cui vengono in rilievo «interessi di primaria rilevanza» che, correlati al rapporto tra genitori e figli, sono dettati a protezione del diritto della famiglia e della prole.

A fronte delle indicate esigenze, ipotizzare che «il difensore d'ufficio dell'incapiente sia costretto, per tutelare il proprio credito, a perdere tale qualifica, divenendo di fiducia», per poi consentire al proprio assistito l'accesso al patrocinio a spese dello Stato avrebbe, per la Corte di cassazione, l'effetto di «riportare la questione ai suoi blocchi di par-



tenza, vanificando la stessa *ratio* della scelta legislativa» di introdurre una difesa d'ufficio. Del resto, si osserva ancora nella ordinanza di rimessione, anche il difensore di ufficio dell'imputato o indagato ha diritto di rivolgersi all'erario una volta esperite senza esito le procedure di recupero del suo credito professionale.

7.2.- In una diversa prospettiva, il giudice *a quo* denuncia la manifesta irragionevolezza in cui incorrerebbe la norma censurata nel trattare in modo differente il difensore d'ufficio del genitore insolvente e quello dell'imputato che versa in identica situazione, e richiama il modello adottato da questa Corte nella sentenza n. 135 del 2019, intervenuta in via additiva sull'art. 143, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non prevedeva, nei processi di cui alla legge n. 184 del 1983, il diritto del difensore d'ufficio del genitore irreperibile a chiedere l'anticipazione degli onorari e delle spese all'erario, diversamente da quanto stabilito per il difensore dell'imputato irreperibile. Si sottolineano, in proposito, nella ordinanza di rimessione i «significativi profili» di omogeneità della difesa d'ufficio nei processi penali e in quelli di adottabilità del minore, individuati nella natura dei diritti in gioco e nel ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela, nonché nelle condotte che si giudicano, le quali «possono anche integrare parallele ipotesi di reato e che possono condurre ad esiti pure più dolorosi di quelli penali».

Ricorda ancora la Corte rimettente che, nella richiamata sentenza n. 135 del 2019, la mancata previsione di una «liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità» era stata ritenuta non tanto la conseguenza di una scelta definitiva del legislatore, quanto, e piuttosto, l'esito di una stigmatizzata inerzia dello stesso che aveva comportato il rinvio di ogni intervento «ad una successiva specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184», mai adottata.

Secondo il giudice *a quo* considerazioni analoghe varrebbero per il caso sottoposto al suo esame, in cui il soggetto assistito d'ufficio non è irreperibile, ma insolvente. Le due fattispecie sarebbero «assimilate dal fatto che il difensore d'ufficio non può trovare soddisfazione del suo credito dal proprio cliente, in ambo i casi per motivi non dipendenti dalla sua volontà».

Rileva, poi, che nell'ambito del procedimento finalizzato alla dichiarazione di adottabilità di un minore «sono coinvolti - come e più di quanto accade nel procedimento penale: *cf.* ancora Corte cost. n. 135 del 2019, in motivazione - interessi e diritti fondamentali della persona, e precisamente il diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare la prole, sancito dall'art. 30 della Costituzione, nonché il diritto del minore ad essere cresciuto ed educato nell'ambito della propria famiglia d'origine, tutelato dall'art. 18 della convenzione di New York sui diritti del fanciullo».

7.2.1.- Nessuna rilevanza assume, secondo il Collegio rimettente, la risalente prospettiva dell'ordinanza n. 270 del 2012, con la quale questa Corte, nella ritenuta diversità dei modelli processuali a confronto, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale concernente il differente trattamento riservato all'avvocato impegnato nella «difesa di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato» a seconda che egli abbia esercitato la propria attività nel processo penale o in quello civile, amministrativo, contabile e tributario. Al riguardo, si osserva che il dubbio oggetto del precedente del 2012, sollevato in riferimento all'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, riguardava esclusivamente il quantum della pretesa, per la sofferta riduzione alla metà delle competenze spettanti al difensore in caso di ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato nel giudizio civile, amministrativo e contabile e non, invece, nel giudizio penale. Tale soluzione non potrebbe riproporsi, secondo il giudice *a quo*, con riguardo alla odierna questione, in cui a venire in rilievo è l'an della pretesa creditoria del difensore, al quale è negato irragionevolmente il compenso riconosciuto invece nel processo penale.

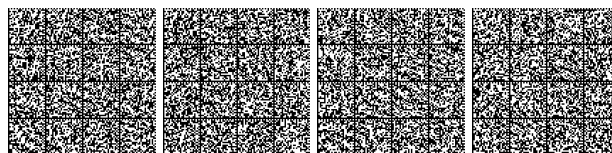
8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, seconda sezione civile, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario le spese e gli onorari maturati dal difensore d'ufficio nei confronti del genitore insolvente nei processi di cui alla legge n. 184 del 1983.

La disposizione censurata stabilisce che: «[s]ino a quando non è emanata una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, per effetto dell'ammissione al patrocinio, sono pagate dall'erario, se a carico della parte ammessa, le seguenti spese: a) gli onorari e le spese spettanti all'avvocato».

2.- La Corte rimettente denuncia il vulnus all'indicato parametro per il trattamento ingiustificatamente deteriore che subirebbe il difensore d'ufficio del genitore insolvente rispetto sia a quello del genitore irreperibile nella predetta categoria di processi civili, sia al difensore dell'imputato insolvente nei processi penali.



La Corte di cassazione valorizza, da un canto, l'omogeneità delle figure del difensore d'ufficio tanto del genitore irreperibile quanto del genitore insolvente, entrambe contraddistinte dal mancato soddisfacimento del credito del professionista a causa della condotta dell'assistito e, quindi, di motivi non dipendenti dalla sua volontà; dall'altro, rileva che, nel processo penale, anche il difensore di ufficio dell'imputato insolvente, come quello dell'irreperibile, può ottenere dall'erario l'anticipazione delle somme dovutegli.

2.1.- L'ordinanza di rimessione riconduce la questione ai principi già affermati da questa Corte con la sentenza n. 135 del 2019, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore irreperibile nei processi di cui alla legge n. 184 del 1983. L'accoglimento della questione sollevata rappresenterebbe sostanzialmente, dunque, il naturale sviluppo della citata pronuncia.

2.2.- Secondo il giudice *a quo* non sarebbe peraltro possibile applicare in via analogica ai procedimenti di cui alla legge n. 184 del 1983 le disposizioni di cui agli artt. 115, 116, 117 e 118 del d.P.R. n. 115 del 2002, relative alla remunerazione, nelle forme del patrocinio a spese dello Stato, del difensore d'ufficio di indagato, imputato e condannato irreperibile o insolvente, costituendo le stesse altrettante eccezioni al principio generale alla stregua del quale soltanto l'ammissione al beneficio indicato comporta l'onere per l'erario di corrispondere al difensore d'ufficio quanto maturato per onorari e spese nei confronti dell'assistito insolvente.

3.- Appare opportuna anzitutto una disamina del contesto normativo all'interno del quale si inserisce il sollevato dubbio di illegittimità costituzionale, nel suo duplice dedotto verso.

3.1.- La legge n. 149 del 2001, contenente modifiche alla legge n. 184 del 1983, in vigore, per la parte processuale, dal 1° luglio 2007, ha introdotto l'assistenza legale obbligatoria nel procedimento di dichiarazione di adottabilità per genitori e parenti dell'adottando e nelle procedure di limitazione e decadenza della responsabilità genitoriale per il minore e i genitori, prevedendo per entrambi i procedimenti la difesa d'ufficio.

Con l'introduzione dell'obbligatorietà della difesa tecnica, la legge n. 149 del 2001 ha voluto dare piena applicazione, all'interno dei procedimenti civili sulla dichiarazione di adottabilità del minore e in materia di decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale, al principio del contraddittorio in attuazione del giusto processo, realizzando la piena effettività del diritto di difesa.

3.2.- Nel procedimento di adottabilità, all'indicata disciplina si accompagna la previsione che esso fin dall'inizio si svolga con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti entro il quarto grado che abbiano significativi rapporti con il minore, i quali, una volta avvertiti dell'apertura del procedimento, debbono essere invitati dal presidente del tribunale per i minorenni alla nomina di un difensore e informati della nomina di un difensore di ufficio, per il caso che non vi provvedano (artt. 8 e 10 della legge n. 149 del 2001, che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 8 e 10 della legge n. 184 del 1983).

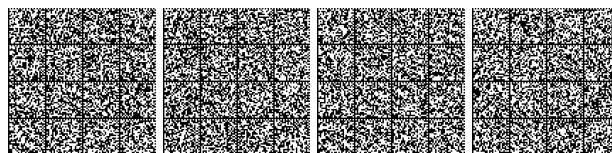
Gli indicati soggetti, assistiti dal difensore, possono partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, presentare istanze anche istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo, previa autorizzazione del giudice.

Il procedimento in camera di consiglio definito da sentenza (comma 2 dell'art. 14 della legge n. 149 del 2001, che sostituisce l'art. 15 della legge n. 184 del 1983), anche di non luogo a provvedere sullo stato di adottabilità, notificata a pubblico ministero, genitori e parenti, tutore ovvero curatore speciale quali rappresentanti del minore, con contestuale avviso del diritto di proporre impugnazione (artt. 14-17 della legge n. 149 del 2001), acquisisce per l'introdotta difesa tecnica e nella riconosciuta natura di sentenza del provvedimento che pronuncia sullo status di cui pure ha previsto l'impugnazione, la chiara connotazione di processo di parti.

3.3.- Quanto al distinto versante dei procedimenti su provvedimenti limitativi, ablativi o restitutivi della responsabilità genitoriale, l'art. 37, comma 3, della legge n. 149 del 2001 ha inserito un quarto comma all'interno dell'art. 336 del codice civile, stabilendo che nei ricorsi introduttivi del relativo procedimento, «i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge».

Si tratta di un inciso successivamente modificato ad opera dell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 - che ha espunto le parole «anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge» - all'interno di una sistematica ridefinizione dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato, che lascia intatto però, all'attualità, il principio da tempo affermato da questa Corte, in un procedimento di decadenza dalla responsabilità genitoriale, secondo il quale dalla «legge n. 149 del 2001 [...] chiaramente si evince l'attribuzione al minore (nonché ai genitori) della qualità di parte, con tutte le conseguenti implicazioni» (sentenza n. 1 del 2002, punto 8 del Considerato in diritto).

3.4.- L'art. 336 cod. civ. ha successivamente incontrato ulteriori modifiche, tra le quali la sostituzione delle parole «[p]er i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore» con le attuali: «[i] genitori e il minore» (art. 1, comma 4, lettera d, numero 3, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, intitolato «Attuazione della legge



26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata»).

La norma, nel suo ultimo comma, risulta, quindi, ad oggi e nel suo complesso, così riformulata: «[i] genitori e il minore sono assistiti da un difensore».

3.5.- La riforma prevista dalla richiamata legge n. 149 del 2001 è entrata in vigore il 1° luglio 2007, così arrestando il flusso dei decreti-legge di proroga - dal decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150 (Disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2001, n. 240, al decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 (Proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare e legislativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2006, n. 228 - dettati dall'obiettivo di allineare temporalmente gli effetti della nuova disciplina processuale all'introduzione della difesa d'ufficio.

Infatti, con il d.l. n. 150 del 2001, come convertito, il primo della serie, aveva previsto che la disposta proroga avvenisse «non oltre il 30 giugno 2002» nel chiaro intento del legislatore, che trovava espressione da una lettura del preambolo, di non superare la data di entrata a regime del patrocinio a spese dello Stato nei processi civili, come introdotto dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) - la cui disciplina sarebbe poi confluita nel d.P.R. n. 115 del 2002 - al fine di dare una disciplina fondante dell'intero settore e di perseguire «una tutela effettiva dei diritti del minore», evitando che il costo dell'assistenza legale aggravasse la situazione delle famiglie su cui andavano a incidere le procedure stesse.

La relazione governativa all'A.C. n. 7717 - XIII Legislatura, sul disegno di legge di «Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150, recante disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni», poneva in rilievo le difficoltà registrate dall'introduzione della difesa d'ufficio nei procedimenti d'adozione e sulla natura transitoria della disciplina di proroga attuata con i decreti di sospensione degli effetti della riforma della legge n. 149 del 2001.

In tale contesto, veniva sottolineata la sostanziale inadeguatezza della legge dell'epoca sul gratuito patrocinio nei giudizi civili, sia perché inidonea a tutelare quei soggetti che, pur appartenendo «di norma alle fasce economicamente più deboli», non avevano i requisiti di povertà richiesti per accedere al beneficio; sia perché non rispondente alla «necessità di affidare l'incarico a professionisti in possesso di competenze qualificate».

E tuttavia è mancata l'attuazione di una organica disciplina della difesa di ufficio nei procedimenti civili minorili.

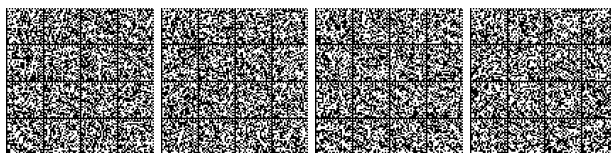
3.6.- Tale organica disciplina è stata introdotta nel settore penale dalla legge 6 marzo 2001, n. 60 (Disposizioni in materia di difesa d'ufficio).

L'art. 18 della citata legge ha introdotto l'art. 32-*bis* delle Norme di attuazione del codice di procedura penale - abrogato a far data dal 1° luglio 2002 dall'art. 299 t.u. spese di giustizia, in cui è confluita la relativa disciplina - ove si stabilisce che il difensore d'ufficio dell'indagato, imputato e condannato irreperibile sia retribuito, secondo le norme relative al patrocinio a spese dello Stato, «nelle forme di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 30 luglio 1990, n. 217, con diritto di ripetizione delle somme a carico di chi si è reso successivamente reperibile». In tal modo la disposizione di cui si tratta ha realizzato una congrua correlazione tra la disciplina della difesa d'ufficio e quella del patrocinio a spese dello Stato, dove l'efficacia della prima viene assicurata dall'adozione di meccanismi propri della seconda.

Il settore penale è divenuto, così, punto di riferimento per la valutazione della effettività delle garanzie difensive tra le quali rientravano, oltre all'obbligo della difesa tecnica e la nomina del difensore d'ufficio, la disciplina della misura dei compensi e le relative modalità di corresponsione.

3.7.- Come ha evidenziato questa Corte (sentenza n. 80 del 2020), a fronte della rilevata inadeguatezza della disciplina del patrocinio a spese dello Stato in materia civile, è stato il legislatore a intervenire per porre una nuova e più ampia disciplina della materia con la legge n. 134 del 2001, che ha esteso la portata della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), mediante gli artt. da 15-*bis* a 15-*noniesdecies*, al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili e amministrativi.

Di seguito, allo scopo di procedere a un riordino della materia delle spese di giustizia, è stato adottato il d.P.R. n. 115 del 2002, che ha abrogato il complesso delle precedenti disposizioni, dettando una disciplina di carattere generale e realizzando, così, il definitivo passaggio all'attuale sistema del patrocinio a spese dello Stato. Ma, oltre alla previsione di norme generali (artt. 74-89), questa, pur ampia, regolamentazione, conserva ancora una netta distinzione tra disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (artt. 90-118) e quelle nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario (artt. 119-145).



In particolare, nel contesto del t.u. spese di giustizia, nel settore civile l'ammissione al patrocinio, «rispondendo ad un preciso vincolo costituzionale, posto dal comma terzo dell'art. 24 Cost., si radica sul presupposto della "non abbienza" (art. 74 del d.P.R. n. 115 del 2002)» (ordinanza n. 160 del 2006), ed è infatti, subordinata, oltre che alla non manifesta infondatezza della pretesa, demandata in prima battuta al vaglio del locale consiglio dell'ordine forense, alla «titolarità di un reddito non superiore ad una determinata soglia (art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002), da comprovare documentalmente da parte dell'interessato (art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002), che è tenuto personalmente a sottoscrivere l'istanza di ammissione al patrocinio, altrimenti inammissibile (art. 78 del d.P.R. n. 115 del 2002)» (ancora, ordinanza n. 160 del 2006).

La funzione del patrocinio a spese dello Stato è quella di «rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., "le difficoltà di ordine economico che possono opporsi [...] al concreto esercizio del diritto [di difesa]" (di recente, sentenza n. 228 del 2023), [ed è] inviolabile nel suo nucleo intangibile» (sentenza n. 110 del 2024, punto 6.1. del Considerato in diritto); ciò «[a] garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale conformando [il legislatore] gli istituti nel modo che reputa più opportuno, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (sentenze n. 80 e 47 del 2020, n. 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020)» (sentenza n. 166 del 2022, punto 3.3. del Considerato in diritto).

Parzialmente diverso è il crinale lungo il quale opera la difesa tecnica di ufficio, che valorizza la natura "giusta" del processo in cui essa è resa obbligatoria, nella parità delle parti e terzietà del giudice. Quella del difensore d'ufficio è, come affermato da questa Corte, una prestazione *ex lege*, imposta dallo Stato per l'attuazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e non rinunciabile (ordinanza n. 206 del 2016), in quanto contrassegnata dall'obbligo di prestare il patrocinio (art. 97, comma 5, del codice di procedura penale).

3.8.- È in siffatta prospettiva che questa Corte ha operato in via additiva all'interno della trama normativa dell'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserendovi la figura del difensore d'ufficio e il suo trattamento nel caso in cui l'indicato professionista si trovi ad assistere una parte irreperibile nei processi previsti dalla legge n. 184 del 1983, modificata dalla legge n. 149 del 2001, riscontrando la «esistenza di significativi profili di omogeneità [...] in relazione, sia alla natura degli interessi in gioco, sia al ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela» (sentenza n. 135 del 2019, punto 2.2. del Considerato in diritto), tra il modello processuale penale - previsto e declinato nell'art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002 con l'ingresso in via anticipata dello Stato, quale pagatore, in ipotesi di difesa d'ufficio svolta in favore di persona irreperibile - e quello civile di adottabilità, altrimenti mancante.

Al riguardo, si è rilevato nella richiamata pronuncia che «[l]a *ratio* della difesa nei processi di adottabilità è quella, infatti, di dare la massima protezione ai diritti dei minori e dei loro genitori - ai quali è appunto garantito di far valere le proprie ragioni anche in assenza di un avvocato di fiducia - per evitare che l'eventuale debolezza sociale di tali soggetti influisca negativamente nel procedimento».

Nel percorso motivazionale della medesima sentenza si è aggiunto che «la mancata previsione della liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità non è frutto di una scelta definitiva del legislatore del 2002 - che, con la disposizione censurata, ha invece solo rinviato ad una successiva "specifica disciplina sulla difesa d'ufficio, nei processi previsti dalla legge 4 maggio 1983 n. 184" - ed è, quindi, solo conseguenza dell'inerzia del legislatore successivo: inerzia protratta da quella lontana data a tutt'oggi».

4.- Ciò premesso, la questione è fondata.

4.1.- Con riguardo ad essa devono essere ribadite le argomentazioni sopra esposte.

La estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 143, comma 1, t.u. spese di giustizia, alla figura del difensore d'ufficio nel caso di irreperibilità della parte assistita nei processi disciplinati dalla legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, affermata dalla richiamata sentenza n. 135 del 2019, ne determina l'estensione altresì alle ipotesi del difensore della parte insolvente nei medesimi processi. Sarebbe, in caso contrario, incoerente disciplinare in modo diverso situazioni in cui l'avvocato difensore veda comunque non soddisfatto il proprio credito per motivi non dipendenti dalla sua volontà e parimenti derivanti dalla condotta dell'assistito.

In entrambi i casi, l'obbligatorietà della difesa d'ufficio, in cui si radica l'irrinunciabilità del relativo incarico, comporta il riconoscimento del diritto del professionista al pagamento, quanto all'an della pretesa, ad opera dell'erario, in via di anticipazione e al verificarsi dell'insolvenza come dell'irreperibilità dell'assistito, per una necessaria corrispondenza tra la pienezza del diritto di difesa, da una parte, e la remunerazione del professionista per la prestazione resa, dall'altra.

4.2.- La difesa d'ufficio vive della medesima connotazione pubblicistica nel procedimento di adozione dei minori, e la sua mancata disciplina nei processi previsti dalla legge n. 184 del 1983 evidenzia, a fronte del regime di proroga voluto dal legislatore quanto all'entrata in vigore del rito in materia di adozione dei minori, una inerzia nel tempo divenuta via via più intollerabile, entro una cornice normativa che pure esprimeva, nei suoi ormai risalenti momenti, la consapevolezza del legislatore circa il rilievo degli interessi in gioco.



Per il meccanismo di operatività della difesa d'ufficio, accanto al rapporto di mandato tra difensore e assistito si colloca quello tra difensore ed erario che, in via di mera anticipazione, interviene per soddisfare, con la pretesa del professionista ad una remunerazione per l'opera professionale resa, anche la finalità di sostegno del diritto di difesa, conservando poi l'erario la possibilità di recupero del credito quando la parte sia tornata reperibile o solvibile, sempre che la persona assistita dal difensore d'ufficio non chieda e ottenga l'ammissione al patrocinio» (art. 116, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002).

4.3.- Sulle indicate premesse, la ricerca dell'identità di *ratio* che si accompagna al sindacato condotto sulla disparità di trattamento, in riferimento all'art. 3 Cost., nella omogeneità del *tertium comparationis* evocato nella sentenza di questa Corte n. 135 del 2019 - la difesa d'ufficio nel processo penale - all'interno del nuovo giudizio sulla diversa fattispecie ora esaminata, relativa al difensore d'ufficio del genitore insolvente, consente di pervenire al medesimo risultato, qui mutuato dall'art. 116 del d.P.R. n. 115 del 2002, dettato per il trattamento del difensore d'ufficio nel processo penale di persona insolvente, avuto riguardo alla obbligatorietà costituzionale di una scelta legislativa invece mancata, come già ritenuto nell'indicato precedente.

Alla omogeneità di interessi e condizioni delle parti coinvolte nei due diversi contesti processuali, penale e mino- rile civile, si correla così l'affermazione che compensi maturati e spese sostenute dal difensore d'ufficio del genitore insolvente, nella loro interezza, anche negli accessori, e quindi a totale copertura degli stessi, vanno anticipati dall'era- rio perché interessi egualmente delicati e costituzionalmente rilevanti, di genitori e minori nei processi di adozione e della persona indagata, imputata o condannata nel processo penale, rinvercano nel sistema adeguata tutela.

4.4.- Resta salva la possibilità per l'erario di recupero, qualora la parte sia tornata reperibile o solvibile, delle somme anticipate se «la persona assistita dal difensore d'ufficio non chiede ed ottiene l'ammissione al patrocinio» (art. 116, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002).

4.5.- Va, infine, rimarcato che è onere del difensore d'ufficio dimostrare di aver esperito infruttuosamente la pro- cedura per il recupero dei crediti professionali, condizione al cui realizzarsi, previa allegazione degli esiti negativi della tentata esecuzione, il compenso e le spese spettanti al professionista possono essere anticipati dallo Stato negli importi liquidati con decreto del magistrato, nella misura e con le modalità previste dalla disciplina per il patrocinio a spese dello Stato, come stabilito dall'art. 116 t.u. spese di giustizia.

5.- L'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, per con- trasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio del genitore insolvente nei processi di cui alla legge n. 184 del 1983.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 143, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 mag- gio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», nella parte in cui non prevede che siano anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difen- sore d'ufficio del genitore insolvente nei processi di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia).

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

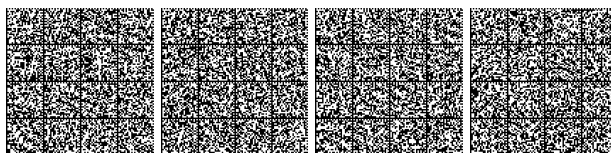
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250058



N. 59

Sentenza 12 marzo - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione siciliana - Tariffa unica per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito (tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso) - Determinazione da parte della Giunta regionale, previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione idrica regionale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - Non fondatezza delle questioni.

Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione siciliana - Commissione idrica regionale - Gratuità della partecipazione dei suoi membri - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente - Irrilevanza - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19, art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s).

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

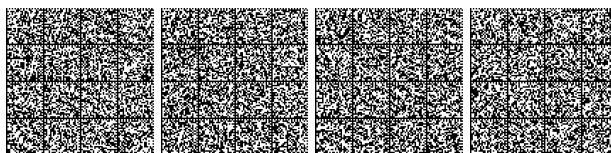
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con sentenze non definitive dell'11 marzo 2024, iscritte ai numeri 98 e 155 del registro ordinanze 2024 e rispettivamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di AMAP spa, Acquaenna scpa, Assemblea territoriale idrica di Enna (ATI Enna), Siciliacque spa e della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Giuseppe Immordino per AMAP spa, Giovanni Mania per Acquaenna scpa, Stefano Polizzotto per Assemblea territoriale idrica di Enna (ATI Enna), Fabio Elefante e Rocco Mauro Todero per Siciliacque spa, nonché Enrico Pistone Nascone per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con sentenza non definitiva dell'11 marzo 2024, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche).

Le disposizioni censurate - aggiunte dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2022, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie) - per quanto di interesse: a) individuano nella Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, l'organo competente a stabilire la tariffa e lo schema regolatorio per «il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito» (comma 1-bis); b) istituiscono, presso l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, la Commissione idrica regionale (di seguito, anche: CIR), composta dai presidenti delle assemblee territoriali idriche e presieduta dal menzionato assessore o da un suo delegato (comma 1-ter); c) prevedono che sulla proposta tariffaria sia richiesto il parere di tale Commissione, che si intende favorevolmente acquisito se non espresso entro trenta giorni dalla ricezione della proposta stessa (comma 1-quater); e, infine, d) stabiliscono la gratuità della partecipazione dei componenti alla commissione (comma 1-quinquies).

1.1.- Il giudice amministrativo riferisce di essere chiamato a decidere dell'impugnazione proposta da AMAP spa - gestore del servizio idrico integrato (di seguito, anche: SII) nel territorio dell'ambito territoriale ottimale (di seguito, anche: ATO) di Palermo - della delibera della Giunta della Regione siciliana 6 luglio 2023, n. 287 (Adempimenti di cui all'art. 11 della legge regionale 10 agosto 2022, n.16. Tariffa idrica relativa al periodo 2016-2019 ed aggiornamento tariffario biennale 2018-2019 a livello di sovrambito del gestore Siciliacque S.p.A. Approvazione tariffa per il periodo regolatorio 2016-2019 e aggiornamento biennale 2018-2019) che, previo parere (formatosi per silenzio significativo) della CIR, ha approvato la tariffa applicabile al servizio di sovrambito per il periodo 2016-2019 e il relativo aggiornamento per il biennio 2018-2019. Tale servizio di fornitura idrica all'ingrosso, espletato in favore dei gestori del SII operanti nei singoli ATO di dimensione provinciale, è affidato in tutto il territorio regionale a Siciliacque spa - società partecipata al 25 per cento dalla Regione siciliana -, che lo svolge tramite le opere idriche regionali di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di cui è parimenti affidataria.

Il rimettente espone in punto di fatto che:

- AMAP spa per distribuire l'acqua in alcuni comuni dell'ATO di Palermo deve, a sua volta, ricorrere alla fornitura del grossista;

- fino al 2011, per tale approvvigionamento Siciliacque spa aveva applicato la tariffa appositamente stabilita nella convenzione sottoscritta nel 2004 con l'amministrazione regionale al fine di regolare i diversi aspetti dell'affidamento delle infrastrutture e del servizio di sovrambito;

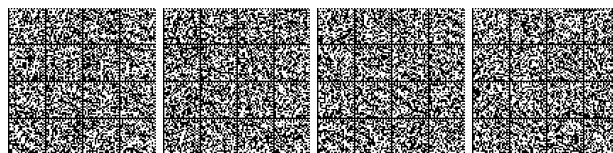
- in virtù delle competenze assegnate dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'allora Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) aveva deliberato il sistema di determinazione delle tariffe del SII per il primo periodo regolatorio 2012/2013, secondo il cosiddetto metodo tariffario transitorio;

- la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, seconda sezione, 15 maggio 2014, n. 1272, respingendo il ricorso di Siciliacque spa, aveva dichiarato l'applicabilità del metodo tariffario stabilito dall'Autorità anche nei confronti dei grossisti, e l'inefficacia delle clausole convenzionali incompatibili;

- la sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, tra l'altro, nella parte in cui assegnava alla Giunta regionale la «competenza in materia di tariffa del SII»;

- ciononostante, la Giunta regionale, per la sola fornitura di acqua all'ingrosso a scala di sovrambito, aveva proceduto ad approvare l'articolazione tariffaria per il periodo regolatorio 2016/2019 e il relativo aggiornamento, rispettivamente, con le delibere 13 luglio 2018, n. 249 e 4 aprile 2019, n. 138;

- entrambi i provvedimenti erano stati annullati dalla sentenza del medesimo TAR Sicilia, sezione prima, 10 febbraio 2020, n. 328, confermata in appello dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con sentenza 8 luglio 2021, n. 666, per difetto di competenza in quanto ritenuta spettante agli enti di governo d'ambito;



- a fronte di tali decisioni del giudice amministrativo, la Regione siciliana con l'art. 11 della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 ha attribuito all'esecutivo regionale la competenza a determinare la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrarambito;

- in applicazione di tale normativa, con la delibera impugnata, la Giunta regionale ha provveduto a rideterminare il livello tariffario e il suo aggiornamento sulla base dei valori rispettivamente stabiliti dalle precedenti delibere annullate con il giudicato amministrativo;

- la ricorrente ha sostenuto l'illegittimità del provvedimento dell'organo politico per violazione del principio di irretroattività dei provvedimenti amministrativi, per mancata formazione del parere favorevole della CIR tramite silenzio-assenso e per violazione dei termini previsti dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito, anche: ARERA). Inoltre, ha prospettato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

1.2.- Il rimettente premette alla esposizione dei presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale alcune considerazioni di rito e di merito.

Quanto ai profili preliminari, il Tribunale amministrativo regionale ritiene che il ricorso sia ammissibile, da un lato, perché le deliberate tariffe sarebbero immediatamente applicabili prima della formale approvazione di ARERA, secondo quanto previsto dall'art. 9 della delibera della stessa Autorità (allora AEEGSI) 28 dicembre 2015, n. 664 (Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI - 2) e, dall'altro lato, perché sussisterebbe un interesse attuale e concreto di AMAP spa all'annullamento degli atti impugnati in quanto la deliberata tariffa sarebbe più alta di quella applicata in precedenza.

Quanto al merito, la sentenza non definitiva esamina e dichiara non fondato il primo motivo di ricorso di carattere potenzialmente assorbente.

1.3.- Tanto premesso, in punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che la deliberazione impugnata è atto applicativo della disciplina censurata in quanto in essa si rinviene l'attribuzione della competenza alla Giunta regionale a determinare la tariffa e lo schema regolatorio per il servizio *de quo*.

Secondo il TAR Sicilia dovrebbe farsi applicazione della normativa censurata nello scrutinio del secondo e del terzo motivo di impugnazione che presupporrebbero il riscontro della competenza dell'organo che ha adottato il provvedimento. Pertanto, «il giudizio [...] non potrebbe essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale [...] il cui eventuale accoglimento comporterebbe la conseguente illegittimità della deliberazione n. 287 [del] 2023, atto che di tale norma regionale costituisce diretta ed immediata espressione esecutiva».

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente denuncia la violazione da parte delle disposizioni regionali della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. sotto due diversi profili.

1.5.- Con un primo gruppo di questioni - su cui prevalentemente l'atto di rimessione si incentra - è lamentato il contrasto con il combinato disposto degli artt. 142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In proposito, il tribunale amministrativo regionale si diffonde sulla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, muovendo dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

A livello statale, il codice dell'ambiente stabilisce che: a) gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (di seguito, anche: EGATO), svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo (art. 142, comma 3); b) i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni e al cui ente di governo partecipano gli enti locali ricadenti nella medesima circoscrizione (art. 147, comma 1); c) «[i]l soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario [...], predispone la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas [oggi: Autorità di regolazione per energia reti e ambiente]» (art. 154, comma 4). Tale ultima disposizione assegna all'Autorità di regolazione anche il compito di determinare le modalità di revisione periodica di tale corrispettivo e le attribuisce un potere sostitutivo nell'ipotesi di sua mancata definizione da parte dell'ente competente.



A livello regionale, l'art. 3, comma 1, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 ha previsto l'individuazione di nove ambiti territoriali ottimali, in ciascuno dei quali è costituita, quale ente di governo d'ambito, un'assemblea territoriale idrica, composta dai sindaci dei comuni ricompresi nell'ATO che eleggono il Presidente dell'assemblea (art. 3, comma 2). Il comma 3, lettera c), del medesimo articolo assegna a tale assemblea, tra gli altri, il potere di approvazione della «proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico».

1.5.1.- Della tratteggiata normativa, il provvedimento di rimessione ricorda i titoli di potestà legislativa secondo la giurisprudenza di questa Corte: la disciplina delle forme di gestione del SII, delle modalità di affidamento al soggetto gestore e della tariffa del SII è stata dettata dal legislatore statale nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. (si citano le sentenze n. 231 del 2020, n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009), e come tale prevarrebbe sulla potestà legislativa residuale riconosciuta alla Regione siciliana in materia di servizio idrico integrato. In particolare, la Regione ad autonomia speciale non disporrebbe del potere di individuare il soggetto competente a determinare le tariffe.

1.5.2.- In ordine allo specifico profilo della competenza a predisporre la tariffa, continua il TAR, l'art. 154 cod. dell'ambiente l'attribuisce all'ente di governo dell'ambito, cui partecipano gli enti locali.

Secondo il rimettente, tale potestà tariffaria sarebbe assegnata in via «esclusiv[a]» agli EGATO, in ragione «dello stretto collegamento tra tali Enti e l'Ambito Territoriale Ottimale di riferimento».

La scelta del legislatore statale è stata, infatti, nel senso dell'aggregazione dell'organizzazione del servizio idrico in ambiti di servizio ottimali, allo scopo di razionalizzare e ottimizzare i servizi, e nel senso dell'assegnazione agli enti locali, tramite la necessaria partecipazione agli EGATO, delle valutazioni per la migliore cura dell'interesse pubblico nel SII.

In particolare, sottolinea il TAR, il modello organizzatorio basato sugli ATO poggia non solo sul parametro geografico, ma anche sulle risorse idrologiche naturali: l'individuazione della dimensione ottimale di gestione del servizio e la sua gestione unitaria mirano alla realizzazione di economie di scala e, al contempo, alla razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche.

Correlativamente, il potere di predisposizione della tariffa è assegnato dal legislatore nazionale all'ente di governo d'ambito per preservare l'ambiente dai rischi di una tutela non uniforme e per garantire lo sviluppo concorrenziale del settore.

1.5.3.- In conformità con il modello nazionale, l'art. 3, comma 3, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 attribuisce la competenza tariffaria alle assemblee territoriali idriche di ciascun ATO.

Diversamente, con le disposizioni censurate, il legislatore regionale si discosterebbe dalla previsione statale assegnando all'organo politico regionale, e non agli EGATO, il potere di adozione delle tariffe in relazione alla fornitura all'ingrosso sovraprovinciale.

Secondo il giudice *a quo*, il discostamento sarebbe ingiustificato in quanto il grossista altro non sarebbe che un operatore che gestisce un segmento di attività che si inserisce nella gestione del servizio idrico integrato, come tale sottoposto a tutte le disposizioni normative e regolatorie del settore (si cita Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 25 marzo 2019, n. 1958).

E infatti, la delibera ARERA n. 664 del 2015, che ha approvato il metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio, includerebbe espressamente nel suo ambito applicativo anche i gestori di vendita all'ingrosso (art. 1, commi 1 e 2).

Pertanto, la disciplina regionale arrecherebbe elementi di criticità in quanto - posto che, a mente dell'art. 154 cod. ambiente, la tariffa deve coprire tutti i costi e dunque anche il prezzo dell'acqua fornita dal grossista del sovrambito - il lamentato sovrapprezzo si ribalterebbe sulla tariffa richiesta agli utenti finali, soprattutto in territori in cui la risorsa è molto scarsa, e in cui maggiore è la necessità di approvvigionamento di acqua con vendita all'ingrosso.

1.5.4.- Infine, il TAR esclude che possa darsi una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 1-bis, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 alla luce della previsione del parere obbligatorio e vincolante della CIR prevista dai successivi commi 1-ter e 1-quater, della cui illegittimità costituzionale parimenti dubita.

Con riferimento a tali due disposizioni, l'atto di rimessione afferma, in primo luogo, la non assimilabilità della determinazione della Commissione a quella delle assemblee territoriali idriche coinvolte nel sovrambito. L'organo collegiale chiamato a rendere il parere è composto, infatti, dai presidenti di tali assemblee, ma senza che la norma richieda che ciascuna di esse si sia formalmente espressa sulla proposta tariffaria.

In secondo luogo, censura il fatto che per l'espletamento della attività consultiva la norma regionale stabilisca un ristretto termine di trenta giorni, senza previsione di alcun evento interruttivo e/o sospensivo.



Il TAR Sicilia esclude poi, che, contrariamente a quanto prospettato dalla difesa di Siciliacque spa, la previsione procedimentale *de qua* possa essere intesa come un potere sostitutivo regionale nella determinazione delle tariffe per il caso di inerzia delle assemblee territoriali idriche. Oltretutto, tale lettura troverebbe ostacolo nell'art. 10, comma 14, 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, che affida, piuttosto, all'Autorità di regolazione un potere sostitutivo per l'ipotesi di mancata determinazione della tariffa da parte dell'ente di governo.

1.6.- Il Tribunale amministrativo regionale si premura anche di escludere la praticabilità della lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate sull'assunto, sostenuto da Siciliacque spa, che con esse sia stato istituito un ambito sovraprovinciale con riguardo all'approvvigionamento all'ingrosso.

Nessuna modifica, infatti, risulterebbe apportata all'art. 3 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 che ha ad oggetto l'individuazione degli ATO siciliani.

D'altro canto, una tale opzione interpretativa sarebbe a sua volta costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 147, comma 1, cod. ambiente, che stabilisce l'organizzazione del servizio idrico sulla base degli ambiti territoriali ottimali - dimensionati secondo le esigenze gestionali e i parametri fisici, demografici e tecnici - e che li sottopone ad una gestione unitaria.

Il rimettente esclude, altresì, che la potestà tariffaria della Regione sia ricavabile dalla titolarità delle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito: la competenza prevista dall'art. 9 della legge della Regione siciliana 9 agosto 2002, n. 11 (Provvedimenti urgenti nel settore dell'edilizia. Interventi per gli immobili di Siracusa-Ortigia. Provvedimenti per l'approvvigionamento idrico), sarebbe limitata al potere di gestione delle infrastrutture e non sarebbe estensibile al potere di determinazione delle tariffe del servizio ad esse correlato.

1.7.- Con un secondo gruppo di questioni, l'atto di rimessione denuncia, poi, - in termini sintetici -, un ulteriore profilo di contrasto della disciplina regionale con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in relazione agli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006: in difformità dai principi statali che stabiliscono l'organizzazione del SII sulla base degli ATO e l'unità della relativa gestione, le disposizioni regionali prevederebbero la determinazione di una tariffa unica per l'intero servizio di fornitura idropotabile all'ingrosso di livello sovraprovinciale, senza differenziazioni per le peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali interessati e con obliterazione delle competenze degli enti di governo d'ambito.

Diversamente, la delibera ARERA n. 664 del 2015 (art. 7, comma 7), in caso di accorpamento di gestioni per una pluralità di ATO, disporrebbe che la predisposizione tariffaria, ripartita in sezioni, sia tramessa ai diversi enti di governo dell'ambito.

1.8.- Infine, il rimettente censura l'art. 2, comma 1-*quinquies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 che prevede la gratuità della partecipazione dei componenti della CIR.

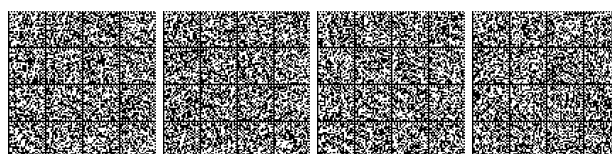
La norma sarebbe intimamente collegata con quelle espresse dai commi 1-*ter* e 1-*quater* che disciplinano il funzionamento di tale Commissione. Pertanto, la sostenuta illegittimità costituzionale del meccanismo complessivo della determinazione della tariffa di sovrambito (art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*) «si estend[erebbe]» alla disposizione di chiusura posta dall'art. 2, comma 1-*quinquies*.

1.9.- Il TAR Sicilia conclude osservando che la normativa nazionale posta a parametro interposto non sarebbe a sua volta costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., come adombrato dal controinteressato: le esigenze di coordinamento sovra-provinciali possono trovare opportuna risoluzione in sede organizzativa, con un maggiore sforzo nella programmazione degli investimenti e delle manutenzioni e nella ripartizione dei relativi costi nel piano finanziario (si cita CGARS, n. 666 del 2021).

2.- Si è costituita in giudizio la ricorrente nel giudizio principale, AMAP spa, chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 negli stessi termini auspicati dal rimettente.

Il gestore del SII, dopo aver ricostruito i fatti, ha illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'atto di rimessione.

In particolare, AMAP spa, per rafforzare le argomentazioni del giudice *a quo*, deduce in via aggiuntiva: *a*) che, a livello di normativa secondaria, l'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) dispone, alla lettera *f*), che l'AEEGSI «approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del



piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni [...]; b) che, nell'esercizio degli attribuiti poteri regolatori in materia tariffaria, l'ARERA ha espressamente previsto all'art. 16, comma 1, dell'Allegato A) alla delibera 23 dicembre 2015, n. 656 (Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato - Disposizioni sui contenuti minimi essenziali) che l'ente di governo dell'ambito «provvede agli obblighi di predisposizione tariffaria, previsti dalla pertinente regolazione, anche in relazione ai grossisti operanti nel territorio di propria competenza. Si applicano, anche in tali fattispecie, le norme e le procedure relative alla predisposizione tariffaria previste dalla regolazione dell'AEEGSI, ivi comprese le conseguenze in caso di inadempimento degli obblighi previsti in capo al grossista e all'EGA».

3.- Si è altresì costituita in giudizio Siciliacque spa, la quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'atto difensivo muove dall'assunto secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe adeguatamente considerato le caratteristiche del servizio pubblico reso: a differenza dei gestori del SII che operano negli ambiti territoriali ottimali provinciali, la società si definisce «gestore di un servizio idrico non integrato», in quanto, quale concessionaria delle opere idrauliche regionali, è anche affidataria del servizio di fornitura di acqua all'ingrosso a livello del segmento sovrambito con dimensione - diversamente dagli ATO - sovraprovinciale o regionale.

La disomogeneità territoriale della Sicilia, quanto a risorse idriche, richiede, infatti, un'attività di adduzione e di spostamento di acqua dalle zone ricche di risorse a quelle con risorse scarse tramite un acquedotto a rete che costituisce una infrastruttura essenziale e non divisibile, a gestione necessariamente unitaria.

3.1.- Sulla scorta di tale premessa, la difesa della parte si sofferma, poi, sulla tariffa applicabile alla peculiare ipotesi dell'erogazione all'ingrosso, ripercorrendo anzitutto l'evoluzione del sistema regolatorio applicabile alla fattispecie.

In un primo periodo, la convenzione da essa sottoscritta nel 2004 - nella vigenza della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), cosiddetta legge Galli, - individuò una tariffa unica per la cessione dell'acqua all'ingrosso nonché i criteri per la sua variazione da parte della Regione concedente e, dunque, una tariffa distinta da quella all'epoca stabilita dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato) per i gestori del servizio idrico.

Secondo Siciliacque spa, ciò era coerente con l'art. 2 di tale d.m., secondo cui il metodo normalizzato era applicabile alle sole gestioni del SII «istituito a norma degli articoli 8 e 9 della legge 5.1.1994 n. 36» e, dunque, non anche ai grossisti.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, nessuna norma impedì la gestione unitaria delle opere idriche regionali né fu imposto alla Regione di applicare per il correlato servizio un corrispettivo diverso da quello previsto nella convenzione.

Diversamente, quando il d.l. n. 70 del 2011, come convertito, è intervenuto a modificare la disciplina del metodo tariffario, affidandone la determinazione all'Autorità di regolazione, sarebbe insorto il dubbio sulla applicabilità di quest'ultimo anche ai grossisti.

In proposito, Siciliacque spa sostiene che, pur dopo tale novità normativa, sarebbe rimasta immutata la competenza della Regione siciliana nella determinazione del prezzo per la fornitura del sovrambito. Tanto sulla base delle seguenti considerazioni.

Anzitutto, la prima delibera dell'AEEGSI intervenuta per dettare il nuovo metodo tariffario (delibera 28 dicembre 2012, n. 585, recante «Regolazione dei servizi idrici: approvazione del Metodo tariffario transitorio "MTT" per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013») ha previsto, all'art. 6, comma 1, che «“La tariffa è predisposta dagli Enti d'Ambito, o dai soggetti all'uopo competenti” - ove per Soggetto Competente si intende “l'entità pubblica responsabile dell'approvazione della tariffa per le gestioni diverse da quelle affidate dagli Enti d'ambito”»: la Regione sarebbe, per l'appunto, il «soggetto competente» alla determinazione di quelle diverse tariffe e quindi a formulare la proposta all'Autorità per la relativa approvazione.

D'altronde, il d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e il codice dell'ambiente non avrebbero espressamente né sottratto alla Regione né attribuito agli EGATO la competenza relativa alle gestioni idriche di sovrambito.

Piuttosto, tale competenza spetterebbe alla Regione in applicazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost., per l'incongruità della gestione a livello provinciale di opere unitarie a carattere regionale.



Lo stesso codice dell'ambiente prevederebbe una specifica ipotesi di modifica delle competenze secondo il principio di sussidiarietà per una particolare ipotesi di trasferimenti idrici: per i trasferimenti interregionali, che travalicano i bacini idrografici, la pianificazione dell'uso delle risorse idriche è affidata ad accordi di programma tra le «Autorità di bacino», con intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di loro inerzia (art. 158 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Per contro, il silenzio del d.lgs. n. 152 del 2006 in ordine alle opere e alle gestioni di trasferimenti idrici tra più ambiti (o più distretti provinciali del territorio regionale) non precluderebbe al legislatore regionale di occuparsene.

Ebbene, le norme censurate sarebbero intervenute proprio per regolare tale fattispecie: la legge reg. siciliana n. 16 del 2022 avrebbe previsto un coordinamento per la gestione unitaria dell'infrastruttura regionale e una tariffa unica per i diversi territori serviti con fini perequativi, così evitando parcellizzazioni e conflitti di interesse.

Secondo la parte, le disposizioni regionali non avrebbero né alterato le competenze assegnate dal legislatore statale all'ARERA in relazione alla predisposizione del modello tariffario e ai poteri sostitutivi in caso di inerzia della CIR e della Regione, né quelle assegnate alle assemblee territoriali idriche nella determinazione della tariffa del SII. Ancora, esse non avrebbero inciso sulla determinazione delle voci di costo della tariffa.

La disciplina censurata non incorrerebbe, pertanto, nei vizi che questa Corte aveva ravvisato in ordine all'art. 11 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 con la sentenza n. 93 del 2017.

3.2.- A dire del grossista, inoltre, la normativa censurata non sarebbe repressibile per ulteriori considerazioni.

Per un verso, la Regione siciliana avrebbe disciplinato gli schemi acquedottistici di sovrambito individuando un ambito unico sovraprovinciale, ulteriore rispetto ai nove provinciali. Ciò non si scontrerebbe con il principio di unicità della gestione stabilito dall'art. 147 cod. ambiente, in quanto questo stabilirebbe unicamente, in senso opposto, il divieto di più gestioni idriche integrate nel medesimo territorio.

Per altro verso, in coerenza con le previsioni del codice dell'ambiente, l'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 garantirebbe in prima battuta la potestà decisoria in capo agli enti d'ambito: potestà espletata, previa istruttoria e proposta della Regione, tramite il parere obbligatorio e vincolante demandato alla CIR (composta dai presidenti delle assemblee territoriali d'ambito), rispetto al quale il decreto della Giunta avrebbe la funzione di mera esternazione. Solo in seconda battuta, nel caso di inerzia della Commissione idrica, la decisione tariffaria competerebbe in via suppletiva alla Giunta regionale, in virtù dell'esercizio di un potere sostitutivo riconosciuto alle regioni dal codice dell'ambiente per altre ipotesi di inerzia degli enti locali (artt. 152 e 172).

3.3.- Da ultimo, la società prospetta che l'opposta opzione esegetica della disciplina del codice dell'ambiente che precluda alla regione poteri di impulso, coordinamento e supplenza sull'infrastruttura di sovrambito, renderebbe costituzionalmente illegittime per contrasto con gli artt. 3, 97 e 118 Cost. le stesse norme evocate a parametro interposto.

Infatti, consentire la gestione dell'infrastruttura di sovrambito a ciascuna ATO per il proprio territorio, e dunque in termini parcellizzati - da cui, estremizzando, deriverebbe la determinazione differenziata della relativa tariffa per ciascun ambito - sarebbe contrario ai principi di ragionevolezza, di buon andamento e sussidiarietà verticale.

4.- È intervenuta in giudizio la Regione siciliana chiedendo la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza delle sollevate questioni.

4.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito il difetto del presupposto della rilevanza, atteso che il ricorso amministrativo sarebbe stato proposto avverso un atto endoprocedimentale, in quanto la tariffa adottata dalla Giunta è soggetta ad approvazione dell'ARERA e, dunque, sarebbe sino ad allora inefficace.

4.2.- Nel merito, la difesa regionale ha sostenuto la non fondatezza delle questioni sulla base di due rilievi.

Da un lato, l'atto di intervento sottolinea che le norme che affidano alla Giunta regionale la determinazione della tariffa per la fornitura dell'acqua all'ingrosso sarebbero ragionevolmente preordinate a garantire l'«uniformità nelle determinazioni afferenti gli investimenti» sostenuti dall'amministrazione e dal gestore del servizio di fornitura all'ingrosso, «a fronte delle evidenti difficoltà dei singoli ambiti ottimal[i] di dimensione provinciale, di gestire opere che, per ragioni strutturali e naturalistiche, interessano più [ATO], e che sono di proprietà della Regione».

Dall'altro lato, il procedimento *de quo* vedrebbe comunque coinvolte «le autorità d'ambito» attraverso l'istituita Commissione idrica regionale con conseguente rispetto delle previsioni statali.

5.- In vista dell'udienza pubblica, AMAP spa ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha controdedotto alle eccezioni e deduzioni della Regione siciliana e di Siciliacque spa.

Quanto alla difesa regionale, in via preliminare, ha sostenuto l'indubbia rilevanza delle questioni, posto che le tariffe predisposte sono applicabili anche prima della formale approvazione. Nel merito, ha sottolineato che il legislatore siciliano è privo di competenza sia nella disciplina dell'approvazione delle tariffe, sia in quella che concerne il procedimento per la loro determinazione, come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 117 del 2015.



Quanto alle difese di Siciliacque spa, il gestore, per un verso, ha rimarcato - richiamando la sentenza n. 666 del 2021 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - che le sottolineate esigenze di coordinamento sovra-provinciale rappresentate dal grossista non possono essere risolte dal legislatore regionale con l'individuazione di un soggetto «gestore sovracomunale» perché, tra l'altro, ciò altererebbe le delimitazioni degli esistenti ATO (si cita la sentenza di questa Corte n. 173 del 2017). Per altro verso, ha prospettato l'erroneità del richiamo al principio di sussidiarietà per giustificare l'intervento legislativo della Regione siciliana: non vi sarebbe, infatti, un deficit degli EGATO posti a gestire gli ambiti delimitati secondo il criterio ottimale. Infine, ha rimarcato che nel caso oggetto del giudizio *a quo* tutti gli impianti interessati dalla determinazione tariffaria ricadono nel distretto dell'ATO di Palermo.

6.- Anche Siciliacque spa ha depositato una memoria, nella quale ha sostenuto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione siciliana con l'ulteriore rilievo che il rimettente, nell'affermare l'immediata impugnabilità delle delibere di determinazione delle tariffe, non si sarebbe minimamente confrontato con la giurisprudenza amministrativa che, in senso assolutamente prevalente, lo nega.

7.- Con sentenza non definitiva dello stesso 11 marzo 2024, iscritta al n. 155 del registro ordinanze 2024, il medesimo Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, ha sollevato identiche questioni di legittimità costituzionale.

Il rimettente è chiamato a decidere dell'impugnazione ancora della stessa delibera della Giunta della Regione siciliana n. 287 del 2023, in uno al previo parere della Commissione idrica regionale, questa volta proposta dall'Assemblea territoriale idrica di Enna.

Anche in questo caso, il TAR: *a*) si preoccupa, in via preliminare, di riscontrare l'interesse attuale e concreto della ricorrente (rinvenuto nell'essere, quest'ultima, l'ente istituzionalmente competente all'approvazione della proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico per l'ATO di riferimento e nella contestazione della quantificazione della tariffa); *b*) rigetta il primo motivo di ricorso di carattere assorbente e *c*) giustifica la rilevanza delle questioni sollevate in relazione all'esame del secondo motivo: la lamentata violazione dei criteri di determinazione delle tariffe stabilite dalla ARERA presupporrebbe il riscontro della competenza della Giunta regionale - attribuita dalle norme censurate - che ha provveduto a determinarle con il provvedimento impugnato.

Quanto alla non manifesta infondatezza, l'atto di promovimento riproduce testualmente la motivazione di quello introduttivo del giudizio iscritto al n. 98 reg. ord. 2024.

8.- Si è costituita in giudizio l'Assemblea territoriale idrica di Enna, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

L'ente, dopo aver illustrato analiticamente la disciplina nazionale sulle tariffe del SII e dopo aver ricostruito il correlato quadro regolatorio di ARERA, ne afferma la certa applicabilità anche alle tariffe stabilite dal grossista, in quanto è un operatore che gestisce uno o più servizi facenti parte del SII.

Con le disposizioni censurate il legislatore regionale avrebbe dettato - come in passato - un assetto del tutto autonomo rispetto alla dettagliata e chiara disciplina nazionale, espressione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost.

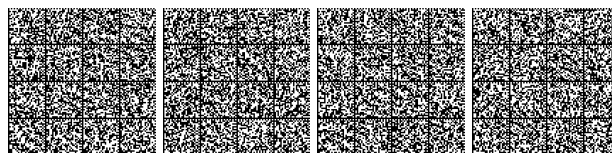
In proposito, la parte rimarca che la sentenza n. 93 del 2017, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della difforme disciplina siciliana stabilita dell'art. 11 della legge reg. siciliana n. 15 del 2019, che assegnava alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i «modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto ed alla fognatura», ha caducato anche la norma che espressamente vi ricomprendeva «quello gestito da Siciliacque S.p.A.».

Inoltre, l'ATI Enna lamenta che, per effetto delle disposizioni censurate, si avrebbe una tariffa unica per tutti i nove ambiti siciliani, senza «tene[r] conto della peculiarità dei singoli Ambiti e gravando su alcuni a scapito di altri», e ciò in contrasto con la normativa nazionale e con i principi fissati dalla Autorità di regolazione.

9.- Si è altresì costituita Acquaenna scpa, parte del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

La società, affidataria della gestione del SII nell'ATO di Enna - dopo aver ricostruito le caratteristiche essenziali del servizio idrico integrato e lo svolgimento del giudizio *a quo* - sostiene la correttezza dell'intero percorso argomentativo dell'atto di rimessione del TAR offrendo argomenti a supporto della prospettata illegittimità costituzionale.

Anzitutto, la parte richiama diffusamente la motivazione della sentenza n. 93 del 2017, sostenendo che le valutazioni allora compiute, riguardo all'invasione della potestà legislativa esclusiva statale da parte del legislatore regionale (in relazione alla norma che assegnava alla Giunta la competenza a determinare i metodi tariffari del ciclo idrico) sarebbero estensibili alle questioni ora sollevate (in relazione alle norme che assegnano alla medesima Giunta la competenza a determinare la tariffa della fornitura dell'acqua all'ingrosso).



Quest'ultima tariffa ricadrebbe nel sistema regolatorio affidato dal legislatore statale, nella sua potestà legislativa esclusiva, all'ARERA per tre ordini di ragioni: *a)* il SII avrebbe ad oggetto l'intera filiera idrica, compreso l'approvvigionamento; *b)* il grossista sarebbe un operatore che gestisce un segmento del servizio idrico integrato; e *c)* il prezzo dell'acqua all'ingrosso inciderebbe sul quantum della tariffa praticata dai gestori agli utenti, essendo un costo che questa deve ricoprire.

A tale ultimo proposito, Acquaenna scpa pone in luce che il prezzo per la fornitura all'ingrosso stabilito dalla delibera della Giunta regionale impugnata davanti al giudice amministrativo sarebbe notevolmente superiore rispetto alla tariffa determinata da ARERA, dando luogo nell'ambito ennese a un sovrapprezzo di circa 1 milione di euro per quadriennio, con conseguente aggravio sulla tariffa praticata all'utenza. In tale territorio, infatti, la scarsità della risorsa idrica richiede importanti approvvigionamenti dal gestore del sovrambito.

Infine, la parte evidenzia che le disposizioni censurate sarebbero ulteriormente criticabili in quanto affiderebbero alla Regione il doppio e contestuale ruolo di soggetto che propone la tariffa e di soggetto che la approva, poiché la Regione stessa partecipa al capitale sociale del grossista Siciliacque spa con la quota del 25 per cento.

10.- Con atti identici a quelli depositati nel giudizio iscritto al n. 98 reg. ord. 2024, si è costituita Siciliacque spa, chiedendo la dichiarazione di non fondatezza delle questioni, ed è intervenuta la Regione siciliana, concludendo per la loro inammissibilità e non fondatezza.

11.- Anche in questo giudizio, in prossimità dell'udienza pubblica, Siciliacque spa ha depositato una memoria del medesimo tenore di quella presentata nel giudizio iscritto al n. 98 reg. ord. 2024.

Considerato in diritto

1.- Con le due sentenze non definitive indicate in epigrafe, di identico tenore, il TAR Sicilia dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *s)*, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies*, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, introdotti dall'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022.

Le disposizioni censurate: *a)* assegnano alla Giunta regionale la competenza a determinare la tariffa «per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico regionale di livello sovrambito», su proposta dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità; *b)* prevedono che su tale proposta sia acquisito il parere obbligatorio e vincolante di una Commissione idrica regionale - appositamente istituita e composta dal predetto Assessore (che la presiede) e dai presidenti delle assemblee territoriali idriche -, che si intende favorevolmente acquisito se non pervenuto entro un certo termine; *c)* disciplinano il funzionamento della Commissione e prevedono la gratuità della partecipazione dei suoi membri.

Nei giudizi principali è stata impugnata la delibera n. 287 del 2023, con cui la Giunta regionale - proprio in virtù della competenza riconosciuta dalle disposizioni censurate - ha approvato la tariffa per il livello di sovrambito relativa al periodo 2016-2019 e il suo aggiornamento.

Secondo il rimettente sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, in relazione alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, per due diversi profili.

In primo luogo, la normativa siciliana, nella parte in cui assegna alla Giunta regionale la funzione di determinare la tariffa per la somministrazione idropotabile all'ingrosso, contrasterebbe con gli artt. 142, comma 3, 147, comma 1, e 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006: secondo la disciplina statale, la competenza a predisporre la tariffa del SII, anche per il sovrambito, spetterebbe in via esclusiva all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, e dunque per la Sicilia alle assemblee territoriali idriche.

In secondo luogo, le disposizioni regionali, nella parte in cui prevedono una tariffa unica per il servizio di sovrambito, e dunque senza differenziazioni che tengano conto delle peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali interessati e senza coinvolgimento dei rispettivi enti di governo, violerebbero gli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, i quali stabiliscono l'organizzazione del SII sulla base degli ATO con affidamento del servizio ad un unico gestore.

Infine, con la terza questione, si deduce che la disposizione di chiusura della novella, che stabilisce la gratuità della partecipazione dei membri alla commissione (art. 2, comma 1-*quinqies*), sarebbe costituzionalmente illegittima "in via derivata", perché intimamente collegata alle disposizioni che ne regolano il funzionamento (commi 1-*ter* e 1-*quater*).



2.- In ragione della identità delle questioni sollevate con i due provvedimenti di rimessione, i giudizi vanno riuniti per la loro definizione con un'unica pronuncia (da ultimo, sentenze n. 8 del 2025, n. 141 e n. 133 del 2024 e ordinanza n. 21 del 2025).

3.- In via preliminare, deve essere precisato, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale sul punto, che non inficia l'ammissibilità delle questioni la circostanza che gli atti di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale abbiano la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza.

Con tali provvedimenti, infatti, il giudice *a quo* non ha integralmente definito il procedimento principale e, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (tra le altre, sentenze n. 33 del 2023, n. 264 del 2022 e n. 218 del 2021).

3.1.- Secondo la Regione siciliana, le questioni sarebbero, invece, inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto i ricorsi giurisdizionali sarebbero stati proposti avverso un atto «endoprocedimentale»: la determinazione regionale della tariffa sarebbe, infatti, inefficace perché sottoposta all'approvazione di ARERA, nella specie non ancora intervenuta.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente - dinanzi al quale non era stata spiegata apposita eccezione dalle parti resistenti - dà conto, in via preliminare, dell'ammissibilità delle impugnazioni, affermando che «le tariffe in argomento sono immediatamente applicabili anche prima della formale approvazione di ARERA».

Il giudice *a quo* fonda l'assunto sul dato testuale della delibera della Autorità di regolazione che, *ratione temporis*, disciplina nel dettaglio il procedimento tariffario, facendo proprio quanto già ritenuto in un precedente del giudice di appello (CGARS, sentenza n. 666 del 2021).

Ebbene, l'orientamento adottato dal TAR Sicilia - seppur minoritario nella giurisprudenza amministrativa - trova un appiglio nella lettera della disposizione regolatoria applicabile: in particolare, il comma 1, lettera *b*), dell'art. 9 della delibera ARERA n. 664 del 2015 impone ai gestori del servizio idrico di applicare la tariffa predisposta dagli «Enti di governo dell'ambito o [di] altro soggetto competente» nell'immediato e fino alla sua approvazione da parte dell'Autorità, salvo il successivo conguaglio della differenza tra la tariffa provvisoriamente adottata e quella definitivamente approvata dall'ARERA stessa (art. 9, comma 2).

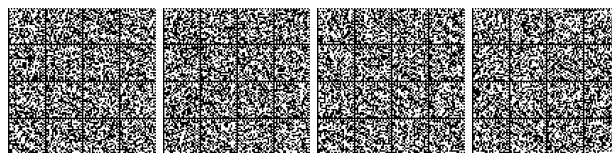
La motivazione svolta dal rimettente sulla condizione dell'azione risulta, quindi, non implausibile e, pertanto, è tale da superare il controllo meramente esterno sulla rilevanza affidato a questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 164 del 2023, n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021).

4.- L'esame del merito delle questioni sollevate richiede una breve ricostruzione del quadro normativo in relazione a due aspetti del servizio idrico integrato, essenziali ai fini della decisione: quello relativo alla organizzazione del servizio e quello relativo alla sua tariffa.

4.1.- Il «servizio idrico integrato» è «costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riuso delle acque reflue» (art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A partire della legge n. 36 del 1994 (la cosiddetta legge Galli), il SII è stato organizzato sulla base di unità territoriali, i cosiddetti ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni secondo il dato territoriale-idrografico e secondo il dato economico-gestionale (art. 8 della citata legge).

L'evocato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006 - anche all'esito delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) - ha previsto, al comma 2, lettere *b*) e *c*), che le regioni possano modificare le delimitazioni degli ATO, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei principi di unicità della gestione e di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici. Ancora, l'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148, ha stabilito che la «dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio [...]».



Sotto altro profilo, nel solco del superamento della frammentazione della gestione delle diverse attività del ciclo dell'acqua (art. 8, comma 1, lettera b, della legge n. 36 del 1994), il codice dell'ambiente ha previsto che, in ciascun ATO, quei diversi segmenti del servizio debbano essere affidati, salve specifiche deroghe, ad un unico gestore (artt. 147, commi 2, lettera b, e 2-bis, e 149, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Poiché il SII è un servizio pubblico locale, in ciascuna delle suddette unità territoriali, l'esercizio delle relative funzioni fondamentali spetta agli enti locali, che le svolgono ora per il tramite dell'ente di governo d'ambito (art. 142, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006) : ciò, a seguito della soppressione, disposta dall'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», delle Autorità d'ambito territoriale ottimale, alle quali era stato in precedenza affidato l'esercizio delle competenze degli enti locali in materia (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006).

4.1.1.- In tale cornice normativa dettata dallo Stato con riguardo alle forme di gestione del SII - nella sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente» (in particolare, sentenze n. 231 del 2020, n. 173 e n. 93 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 128 del 2011) - la Regione siciliana è intervenuta dapprima con gli artt. 23 e 69 della legge della Regione siciliana 27 aprile 1999, n. 10 (Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria) e poi, in esito all'entrata in vigore del codice dell'ambiente nonché alle modifiche previste dal legislatore statale in ordine alla delimitazione degli ATO e al suo ente di governo, con la legge reg. siciliana n. 19 del 2015, che ha attuato un riordino complessivo del settore idrico.

In particolare, la Regione ha suddiviso il proprio territorio in nove ambiti territoriali ottimali, di dimensione provinciale (art. 3, comma 1, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, come attuato dal decreto dell'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità 29 gennaio 2016, n. 75) - corrispondenti ai nove preesistenti ambiti territoriali ottimali delimitati con decreto del Presidente della Regione 16 maggio 2000, n. 114, secondo quanto previsto dall'art. 69 della legge reg. siciliana n. 10 del 1999 - e ha individuato gli enti di governo di ciascun ATO nelle «Assemblee territoriali idriche», composte dai sindaci dei comuni ricompresi nel relativo perimetro territoriale (art. 3, comma 2, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

Tuttavia, le leggi regionali intervenute sulla riorganizzazione del servizio nel territorio siciliano hanno dovuto tener conto dell'esistente assetto delle reti idriche: sin dalla seconda metà del secolo scorso sono state realizzate importanti infrastrutture acquedottistiche che attraversano e servono più province per rispondere alle peculiarità idrografiche di molti territori, in cui le fonti acquifere sono distanti dall'area di consumo. Sul piano organizzativo, la gestione unitaria di tale rete era stata affidata all'Ente acquedotti siciliani (EAS), appositamente istituito dall'art. 1 della legge 19 gennaio 1942, n. 24, recante «Istituzione dell'Ente acquedotti siciliani (E.a.s.)».

In tale contesto, i principi nazionali della organizzazione del SII con suddivisione in ambiti territoriali ottimali, della non frammentazione della gestione del servizio, prima, e della unicità della sua gestione nell'ATO, poi, hanno richiesto l'adattamento alla specifica realtà regionale. In proposito, il legislatore siciliano ha optato per la soluzione organizzativa della separazione della gestione delle varie attività della "fase a monte" del ciclo dell'acqua (il prelievo alla fonte, il trasporto e l'approvvigionamento primario) -quando svolta tramite le reti regionali in una estensione territoriale che "supera" il perimetro degli ambiti territoriali - rispetto alla gestione della "fase a valle" della distribuzione agli utenti delle singole province.

In particolare, l'attività «di captazione e/o di adduzione in scala sovrambito» (art. 23, commi 2-bis e 2-ter, della legge reg. siciliana n. 10 del 1999), nonostante la prevista ripartizione in ambiti, è rimasta affidata, in uno alla gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale, all'EAS. Questo ha così assunto il ruolo di cessionario all'ingrosso della risorsa idropotabile a favore dei gestori del servizio al dettaglio (i cosiddetti grandi utenti), responsabili nei diversi ATO della distribuzione a cittadini, agricoltori e imprese.

A seguito della messa in liquidazione di tale ente (art. 1 della legge della Regione siciliana 31 maggio 2004, n. 9, recante «Provvedimenti urgenti in materia finanziaria») -la gestione delle grandi infrastrutture di proprietà regionale e il servizio di sovrambito sono stati affidati a Siciliacque spa, società mista costituita dalla Regione, attualmente da lei partecipata e il cui socio privato è stato selezionato con procedura ad evidenza pubblica (art. 9 della legge della Regione siciliana 9 agosto 2002, n. 11, recante «Provvedimenti urgenti nel settore dell'edilizia. Interventi per gli immobili di Siracusa-Ortigia. Provvedimenti per l'approvvigionamento idrico»).

4.2.- In quanto servizio di rilevanza economica, il servizio idrico integrato è erogato dietro un corrispettivo costituito dalla tariffa che «è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguar-



dia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"» (art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

A livello nazionale, la sua disciplina si rinviene nelle disposizioni contenute nel codice dell'ambiente, che hanno trovato coerente e puntuale completamento nella normativa che ha stabilito i compiti dell'Autorità preposta alla regolazione e vigilanza del servizio idrico, dapprima individuata nell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (art. 10, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito), poi sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AAEG, in seguito denominata AEEGSI) (art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito) e, infine, ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) (art. 1, comma 528, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

Nello specifico, la legislazione statale è intervenuta quanto al procedimento di determinazione della tariffa, prevedendo una sequenza così articolata: 1) l'ARERA predispone il metodo tariffario (o modello tariffario) e, dunque, la formula matematica necessaria per la determinazione della «tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006; art. 10, comma 14, lettera d, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 3, comma 1, lettera d, del d.P.C.m. 20 luglio 2012, dettato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito); 2) il «soggetto competente» predispone la tariffa (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006) o, secondo diverse terminologie normative, determina o propone la tariffa, e 3), infine, l'Autorità approva le «tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono» (art. 154, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006; art. 10, comma 14, lettera e, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e art. 3, comma 1, lettera f, del d.P.C.m. 20 luglio 2012).

Quanto alla prima fase della descritta procedura, a partire dal 2012, nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite, l'Autorità di vigilanza ha approvato apposite delibere di definizione del metodo tariffario e del suo aggiornamento per i diversi periodi regolatori che si sono succeduti.

Quanto, invece, alla seconda fase, il codice dell'ambiente individua nell'ente di governo d'ambito il soggetto competente a definire la tariffa «all'utenza» (combinato disposto degli artt. 142, comma 3, e 154, commi 1 e 4).

Dal canto suo, la legge reg. siciliana n. 19 del 2015 ha adottato diverse previsioni tariffarie.

In primo luogo, in coerenza con la legislazione statale, ha attribuito alle suddette assemblee territoriali idriche il compito di elaborare «la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico» (art. 3, comma 3, lettera c, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015).

In secondo luogo, discostandosi dalla normativa nazionale, l'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale ha affidato la determinazione del metodo tariffario («compreso quello gestito da Siciliacque S.p.A.») alla Giunta regionale anziché all'ARERA (allora AEEGSI).

Tuttavia, con la sentenza n. 93 del 2017 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma perché, in «contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII», ha sottratto, nello specifico, le attribuzioni riservate all'Autorità di regolazione in relazione alla prima fase del procedimento tariffario (punto 8.1. del Considerato in diritto).

Da ultimo, il legislatore siciliano è nuovamente intervenuto in tema di tariffe idriche: l'art. 11, comma 1, della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 ha inserito i censurati commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015 e, dunque, nell'articolo che assegna alla Regione alcune competenze amministrative in materia idrica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha impugnato molteplici disposizioni della legge reg. siciliana n. 16 del 2022, per converso, non ha censurato i predetti quattro commi inseriti da essa nell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 19 del 2015.

5.- Alla luce di tale quadro normativo, possono ora essere congiuntamente esaminate, perché tra loro interconnesse, le prime due censure, aventi ad oggetto il censurato art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, formulate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.

Le questioni non sono fondate.

A tale conclusione conduce l'individuazione dei titoli di competenza spettanti allo Stato e alla Regione siciliana in materia di tariffa idrica, in uno con l'esatta individuazione della specifica portata dell'intervento regionale censurato, che - come si è detto - attribuisce alla Regione il compito di determinare la tariffa unica per il sovrambito.

5.1.- Quanto al profilo del riparto di competenze, va ricordato che questa Corte, con la citata sentenza n. 93 del 2017, ha chiarito che alla Regione siciliana spetta in materia di servizi pubblici locali una potestà legislativa residuale.



Infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) non conferisce alla Regione siciliana potestà legislativa primaria nell'ambito materiale del SII. L'art. 17, primo comma, lettere *h*) e *i*), dello statuto le attribuisce, piuttosto, la competenza legislativa concorrente nella materia dei servizi pubblici, da riqualificare, tuttavia, come competenza legislativa residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. in virtù della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (punto 2.1. del Considerato in diritto della predetta sentenza; nello stesso senso, sentenza n. 65 del 2019 e, con implicita applicazione di tale regola di riparto, sentenza n. 231 del 2020).

Pur così qualificato, tale titolo di potestà legislativa trova, tuttavia, un limite nelle competenze legislative esclusive e trasversali dello Stato che, per quanto attiene alla disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sono quelle in tema di «tutela dell'ambiente» e di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 93 del 2017, n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009).

5.2.- Quanto alla esatta individuazione della portata della disciplina regionale censurata è necessaria una duplice puntualizzazione.

Sul versante oggettivo, le norme regionali sottoposte a scrutinio riguardano la sola fase centrale della procedura tariffaria, quella di determinazione (o predisposizione) della tariffa in controversia.

Sul versante soggettivo, le norme di cui si discute non riguardano il corrispettivo applicato dal gestore del servizio all'utenza finale. La novella attiene, invece, al «prezzo» applicato dal gestore della distribuzione all'ingrosso agli affidatari del servizio nei singoli ATO (i «grandi utenti»), il cui importo costituisce uno degli oneri operativi che la tariffa all'utenza «al dettaglio» (o «in senso stretto») deve ricoprire secondo il «principio del recupero dei costi» (art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Occorre, però, sin da ora precisare che il corrispettivo spettante al grossista del sovrambito è a sua volta una tariffa di un operatore che svolge una delle attività ricomprese nel servizio idrico integrato (art. 141 cod. ambiente) ed esattamente quella che riguarda il segmento «a monte» del ciclo dell'acqua.

E proprio in quanto a sua volta tariffa di uno «dei singoli servizi che [...] compongono» il SII, secondo la regolazione statale di cui all'art. 3, comma 1, lettere *d*) ed *f*), del d.P.C.m. 20 luglio 2012, l'importo tariffario della distribuzione all'ingrosso è soggetto alla prima e ultima fase della sequenza tariffaria e, dunque, all'applicazione del metodo tariffario e all'approvazione dell'ARERA.

Ciò trova riscontro nelle delibere adottate dall'Autorità di regolazione che, nei diversi periodi regolatori, hanno espressamente ricompreso nella loro sfera applicativa la «vendita all'ingrosso di acqua» o la «vendita all'ingrosso del [servizio di acquedotto]» e nella giurisprudenza amministrativa chiamata a sindacare queste e altri atti dell'Autorità nella parte in cui hanno riguardato la posizione dei grossisti (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, sezione prima, sentenza 27 febbraio 2023, n. 499; Consiglio di Stato, n. 1958 del 2019; Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Milano, sezione seconda, sentenza 15 maggio 2014, n. 127).

5.3.- Tanto premesso, il codice dell'ambiente, laddove, con la prima evocata norma interposta (combinato disposto degli artt. 142, comma 3, e 154, comma 4), individua nell'EGATO il soggetto competente a determinare la tariffa «all'utenza», indubbiamente si riferisce propriamente alla tariffa praticata dal gestore (tendenzialmente unico) dell'ATO agli utenti finali. Infatti, è questo corrispettivo ad essere puntualmente disciplinato dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi ricavi servono a sostenere, tra gli altri, i costi di gestione e di investimento concernenti le infrastrutture che l'ente di governo ha programmato nello strumento di pianificazione del servizio idrico nell'ATO di riferimento, il «piano d'ambito» (art. 149, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Tuttavia, secondo il rimettente, la competenza individuata dal parametro interposto «si estenderebbe» al corrispettivo del servizio di sovrambito.

L'interpretazione analogica proposta per tale specifica fattispecie non è, però, praticabile per le ragioni che seguono.

L'analogia, con il riconoscimento della competenza dell'EGATO a determinare la tariffa anche del cosiddetto grossista, è consentita se questi approvvigioni un unico ambito, perché, in tal caso, è un operatore che svolge una attività del SII legata al territorio gestito dall'EGATO di riferimento. Tale conclusione trova applicazione nella regolazione ARERA che, all'art. 16, comma 1, dell'Allegato A alla delibera n. 656 del 2015, adottata ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede che «[l']EGA [Ente di governo dell'ambito] provvede [alla] predisposizione tariffaria, [...] anche in relazione ai grossisti operanti nel territorio di propria competenza».

La stessa esegesi può essere adottata anche se il gestore all'ingrosso rifornisca più ATO, ma con una localizzazione territoriale dell'impianto delimitata. In questo caso, la titolarità della funzione, ancora alla luce del legame tra territorio e struttura acquedottistica, può ritenersi assegnata all'EGATO definito «prevalente» (art. 1 dell'Allegato A di tutte



le delibere ARERA di approvazione del metodo tariffario per i diversi periodi regolatori): in questo senso, l'art. 16, comma 3, della sopra citata delibera ARERA prevede, a sua volta, che laddove «un grossista eroghi servizi a diversi soggetti gestori, operanti in una pluralità di ATO, provvede agli obblighi di predisposizione tariffaria l'EGA nel cui territorio è localizzato l'impianto, previo parere [...] dell'EGA competente per il gestore servito».

Secondo la prospettazione del rimettente, l'estensione analogica della competenza dell'ente d'ambito nella determinazione della tariffa potrebbe essere condotta oltre e, dunque, anche per l'ipotesi, come quella siciliana, in cui il grossista si avvalga di grandi reti acquedottistiche di rilievo regionale a servizio di una pluralità di ambiti: nel qual caso, la competenza andrebbe riconosciuta in favore di tutti gli EGATO attraversati dalla rete acquedottistica, ciascuno con riferimento al segmento impiantistico collocato nel proprio ambito ottimale.

Diversamente, ritiene questa Corte che l'analogia legis non possa soccorrere per un sovrambito con le caratteristiche proprie del sistema siciliano, in ragione della sua sostanziale diversità rispetto alla fattispecie regolata dal legislatore statale.

Infatti, il carattere ultraprovinciale dell'infrastruttura, il suo affidamento ad un solo operatore e la necessità della pianificazione degli interventi di gestione e di investimento della rete nel suo complesso sono elementi che recidono il legame del grossista (e della rete dallo stesso utilizzata) con il territorio del singolo ATO, legame che giustifica la competenza dell'ente d'ambito sulle tariffe dei vari operatori che ivi svolgono le diverse attività del SII.

Ne deriva che, a fronte della mancanza di una disciplina a livello nazionale quanto allo specifico aspetto della tariffa del grossista, la Regione siciliana ha legittimamente esercitato la potestà legislativa residuale che le spetta in materia di servizi pubblici locali.

5.4.- In senso contrario, non può opporsi il limite della ricordata potestà legislativa esclusiva e trasversale dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente quanto alla tariffa idrica (in senso stretto), perché la sola individuazione del soggetto competente a predisporre il corrispettivo dell'ingrosso di sovrambito esula dal suo perimetro applicativo.

Occorre in proposito ricordare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa esclusiva e trasversale non può «essere così pervasiv[a] da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenze n. 56 del 2020 e n. 98 del 2017) e il suo esercizio deve rispettare i limiti dell'adequazione e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 206 del 2024, n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007). E questi stessi principi sono funzionali anche a delimitare l'estensione dell'ambito materiale della potestà legislativa trasversale.

Per contro, la disciplina dettata dall'art. 11 della legge reg. siciliana n. 16 del 2022 trova giustificazione nelle descritte specificità dell'assetto delle reti idriche siciliane, secondo adeguatezza e proporzionalità.

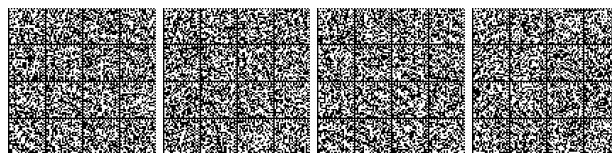
5.5.- Deve ancora sottolinearsi che le disposizioni siciliane si inseriscono in termini coerenti nella disciplina nazionale che stabilisce le competenze e il procedimento di determinazione della tariffa.

Per un verso, le norme censurate non sottraggono agli EGATO la competenza a predisporre la tariffa all'utenza finale; per altro verso, esse rispettano la sequenza procedimentale tariffaria quale congegnata dal legislatore statale.

Nello specifico, l'art. 2, comma 1-bis, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sancendo il «rispetto [...] delle competenze dell'[ARERA]» e richiedendo l'invio dello «schema regolatorio» - vale a dire degli atti necessari per la predisposizione tariffaria (art. 7 della delibera ARERA n. 664 del 2015 e art. 1 del suo Allegato A, applicabile *ratione temporis* al processo principale, con disposizioni identiche in tutte le delibere adottate per gli altri periodi regolatori) - è conforme alla disciplina statale e, dunque, sottopone anche la tariffa del sovrambito sia al metodo di calcolo elaborato dall'ARERA, sia, all'esito della sua elaborazione, all'approvazione della stessa Autorità.

Del resto, secondo quanto si desume univocamente dagli atti di promovimento e dalle difese delle parti, tali norme hanno trovato concreta applicazione in quanto, a seguito della sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte, la tariffa del servizio gestito da Siciliacque spa è stata elaborata in applicazione del modello tariffario dell'ARERA e, di seguito, a questa è stata rimessa per l'approvazione.

Non si rinvencono, pertanto, nella specie i profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. che questa Corte ha riscontrato in relazione ad altre disposizioni regionali relative alla tariffa idrica che, invece, incidevano - alterandole o sottraendole - sulle competenze stabilite dal legislatore statale (sentenze n. 117 del 2015 e n. 67 del 2013 e, precipuamente per la Regione siciliana, sentenza n. 93 del 2017) o modificavano il procedimento tariffario da questo dettato (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010).



5.6.- Infine - con riguardo alla seconda questione prospettata - deve considerarsi che la previsione della tariffa unica non altera neppure, contrariamente a quanto adombrato dal rimettente, il legame tra la tariffa all'utenza finale e «la peculiarità dei singoli ambiti territoriali ottimali» in violazione degli artt. 147, comma 1, e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Infatti, una volta che sia determinata la tariffa del sovrambito (nella sua unità di grandezza unitaria dell'euro al metro cubo) in misura uguale per l'intera Regione, il costo della cessione all'ingrosso per ciascun ATO sarà calcolato secondo i volumi d'acqua forniti dal grossista ai "grandi utenti", volumi che rispecchiano in larga parte le differenze tra i diversi territori.

D'altra parte, la disciplina regionale non manca di coinvolgere gli enti di governo d'ambito tramite la Commissione idrica, chiamata a rendere il parere obbligatorio e vincolante sulla tariffa *de qua* predisposta dall'Assessore regionale.

5.7.- In conclusione, con l'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, ha affidato la funzione di determinazione della tariffa alla Regione in una misura unica per l'intero servizio del grossista regionale. Così facendo, da un lato, ha garantito la visione di insieme nella programmazione e gestione dell'impianto nonché della relativa attività di approvvigionamento primario e, dall'altro lato, ha evitato il rischio che le decisioni sui singoli segmenti della rete siano adottate dai diversi EGATO in ottica parziale e, di conseguenza, con potenziali conflittualità.

6.- La terza questione, avente ad oggetto l'art. 2, comma 1-quinquies, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, è inammissibile, perché irrilevante.

Dinanzi al TAR rimettente, infatti, sono state impugnate le determinazioni tariffarie del sovrambito adottate con la delibera regionale, sul parere della CIR acquisito per silenzio assenso, e non si controverte sulla remunerazione della partecipazione dei membri di detta Commissione. Dell'art. 2, comma 1-quinquies, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, pertanto, il giudice *a quo* non deve fare in alcun modo applicazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-quinquies, della legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, della legge reg. siciliana n. 19 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione prima, con le sentenze non definitive indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

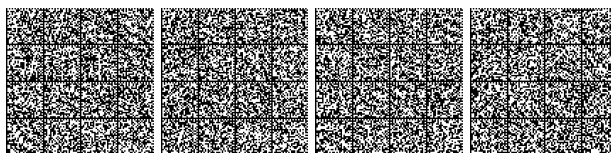
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250059



N. 60

Ordinanza 7 - 24 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Sea Watch e.V., Eos Shipping gUG, Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che prevede, nei confronti del comandante della nave o dell'armatore che non si uniformi alle indicazioni fornite dall'autorità nazionale competente per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina, oltre alla sanzione pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro, l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione - Inammissibilità degli interventi.

- Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

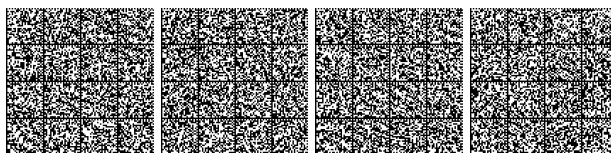
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15, promosso dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra L. B. e altri e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con ordinanza del 10 ottobre 2024, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Società Hoyland Offshore AS srl e di Sos Méditerranée France;
visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sulla ammissibilità degli interventi, depostate da Sea Watch e.V. (associazione registrata), Eos Shipping gUG (società imprenditoriale senza scopo di lucro, in liquidazione), Sos Humanity gGmbH (società a responsabilità limitata non profit), Handbreit - nautical safety solutions gGmbH (società a responsabilità limitata non profit) e Idra Social Shipping srl;

udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Rilevato che il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15, per violazione degli artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che, con atti depositati il 2 dicembre 2024, sono intervenuti nel giudizio costituzionale Sea Watch e.V. e Eos Shipping gUG (con un unico atto), Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl;

che i soggetti indicati hanno chiesto la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che essi riferiscono di essere proprietari di navi che esercitano attività di soccorso nel mare Mediterraneo, assoggettate a provvedimenti di fermo del tutto simili a quello contestato nel giudizio *a quo* e ancora oggetto di giudizi pendenti;

che la legittimazione all'intervento deriverebbe sia dal fatto che «gli effetti del presente giudizio in via incidentale inciderebbero in maniera immediata e diretta su tutti i processi ordinari in cui le odierne intervenienti sono parti in giudizio», sia dal fatto che la norma censurata sarebbe applicabile «principalmente a ONG proprietarie di navi che svolgono operazioni SAR in acque internazionali, ovvero in zone SAR straniere», come le intervenienti.

Considerato che, in base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che questa Corte ha interpretato tale disposizione nel senso che il «rapporto dedotto in giudizio» è quello oggetto del giudizio *a quo*, dichiarando inammissibili gli interventi di soggetti semplicemente destinatari della norma censurata e parti di giudizi analoghi al processo *a quo* (da ultimo, ordinanza allegata alla sentenza n. 19 del 2025);

che «non è dunque sufficiente che l'interesse del terzo possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione soggettiva e l'oggetto del giudizio *a quo*, poiché l'incidenza su tale posizione deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della disposizione stessa, ma dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*» (ordinanza allegata alla sentenza n. 144 del 2024);

che il giudizio *a quo* riguarda uno specifico provvedimento sanzionatorio di fermo, applicato a carico della nave Ocean Viking, e tale vicenda non coinvolge affatto gli intervenienti, i cui interessi sono invece toccati dalla norma censurata;

che gli intervenienti non illustrano il «nesso diretto tra la [loro] posizione e l'oggetto del giudizio *a quo*» (sentenza n. 77 del 2023), ma si limitano a rimarcare le conseguenze che la sentenza di accoglimento produrrebbe sui giudizi di cui sono parti, conseguenze che, tuttavia, rappresenterebbero un mero effetto «riflesso» della decisione di questa Corte sulla legge censurata;

che, in definitiva, gli interventi spiegati da Sea Watch e.V. e Eos Shipping gUG (con un unico atto), Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl devono essere dichiarati inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati da Sea Watch e.V., Eos Shipping gUG, Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl nel giudizio di legittimità costituzionale iscritto al n. 205 reg. ord. 2024.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250060

N. 61

Ordinanza 7 - 24 aprile 2025

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errori materiali nella sentenza n. 21 del 2025 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

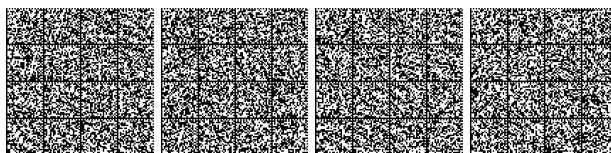
Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errori materiali contenuti nell'ordinanza n. 21 del 20 febbraio 2025.

Uditi nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 i Giudici relatori Luca Antonini e Giovanni Pitruzzella;



deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Considerato che nell'ordinanza n. 21 del 2025, al primo capoverso del punto 2 del Considerato in diritto, è scritto: «[q]uesta Corte deve pronunciarsi, tra le altre, sulla questione, formulata dal TAR Lazio, se l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022, sia costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui sottopone a un contributo di solidarietà temporaneo per l'anno 2022 anche soggetti ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dal regolamento (UE) 2022/1854, ossia le imprese e le stabili organizzazioni dell'Unione che "svolgono, in sostanza, la parte prevalente dell'attività nei settori della estrazione e della raffinaria"»;

che l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 ha istituito un contributo di solidarietà temporaneo «per l'anno 2023» (gravante sugli extraprofitti congiunturali relativi all'anno 2022);

che, al punto 9 del Considerato in diritto, è scritto che l'Avvocatura generale dello Stato, «nel rispondere in udienza ad appositi quesiti formulati da questa Corte, ha riferito che i proventi raccolti dallo Stato italiano con la misura in questione ammontano ad una cifra che oscilla tra 3.745.000,00 circa e 3.870.000,00 euro circa, mentre, ove la platea soggettiva fosse coincisa con quella individuata dal regolamento, nelle finanze pubbliche sarebbe confluita una somma stimata tra 1.701.000,00 circa e 1.912.000,00 euro circa»;

che nel documento depositato dal Presidente del Consiglio dei ministri all'udienza del 28 gennaio 2025, letto nella medesima udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, è invece riportato che: a) «[i] proventi relativi al contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, commi da 115 a 119, ammontano complessivamente [a] una cifra stimabile tra 3.745.760.579 [...] euro [...] e 3.870.512.410,22 euro»; b) per quanto riguarda i proventi che sarebbero stati percepiti se la platea soggettiva fosse coincisa con quella individuata dal regolamento (UE) 2022/1854, «è stato stimato il contributo in euro 1.701.971.599,16», mentre «[s]econdo il MEF il contributo [...] sarebbe stato pari a circa 1.912 milioni di euro».

Ravvisata la necessità di correggere i sopra indicati errori materiali.

Visto l'art. 36 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nell'ordinanza n. 21 del 2025 siano corretti i seguenti errori materiali:

1) al primo capoverso del punto 2 del Considerato in diritto le parole «per l'anno 2022» siano sostituite con le parole «per l'anno 2023»;

2) al punto 9 del Considerato in diritto le parole «ammontano ad una cifra che oscilla tra 3.745.000,00 circa e 3.870.000,00 euro circa» siano sostituite dalle parole «ammontano ad una cifra che oscilla tra 3.745.760.579,00 e 3.870.512.410,22 euro»;

3) al medesimo punto 9 del Considerato in diritto le parole «una somma stimata tra 1.701.000,00 circa e 1.912.000,00 euro circa» siano sostituite dalle parole «una somma stimata tra 1.701.971.599,16 e 1.912.000.000 euro circa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI

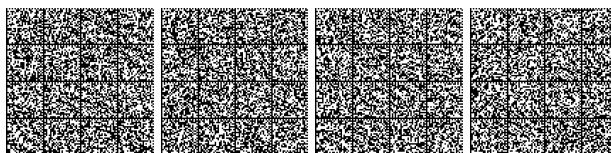
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattori*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 62

Sentenza 11 marzo - 29 aprile 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile, in assenza di motivi di interesse generale - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Impresa e imprenditore - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Norme della Regione Calabria - Illegittimità costituzionale del divieto per le imprese funebri di erogare il servizio di NCC di ambulanza per il trasporto di pazienti non urgente e programmabile - Necessaria estensione della censura al divieto di esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.

- Legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48, art. 7, comma 4, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», che ha sostituito l'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra Agenzia Servizi Triolo AST srls e Comune di Reggio Calabria, con ordinanza del 30 luglio 2024, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udita nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

udito l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 luglio 2024 (iscritta al n. 175 reg. ord. 2024), il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

1.1.- Il rimettente espone di essere stato adito dalla Agenzia Servizi Triolo AST srls (di seguito: la Società), operante nel settore dei servizi funebri, per l'annullamento della nota del Comune di Reggio Calabria del 16 ottobre 2023, prot. n. 246929U, recante il diniego di rilascio dell'autorizzazione al noleggio con conducente (NCC) ad uso ambulanza, nonché l'intimazione a cessare, entro il 31 dicembre 2023, il servizio di «autoambulanza di trasporto», fino ad allora esercitato dalla Società in forza di precedente titolo autorizzativo. La determinazione comunale - afferma il TAR - è stata adottata in applicazione dell'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023 che, andando a sostituire il comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, ha fissato, per le imprese funebri, il divieto di «esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extra-ospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

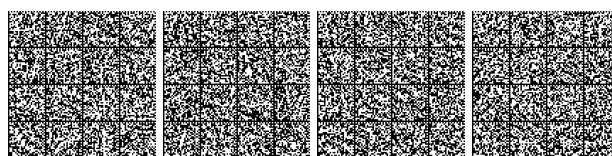
Il TAR espone che, avverso la predetta nota, la Società ha dedotto, quale unico motivo di ricorso, l'illegittimità costituzionale del citato art. 5, in quanto in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Rappresenta, inoltre, che il Comune di Reggio Calabria e la Regione Calabria si sono costituiti per resistere al ricorso: il primo, eccependone l'inammissibilità per carenza di interesse ad agire, in ragione dell'asserito contenuto meramente dichiarativo dell'atto impugnato; la seconda, formulando la medesima eccezione, salvo aggiungere quella di difetto di legittimazione passiva; entrambi, comunque, insistendo per la non fondatezza della prospettata questione di illegittimità costituzionale.

2.- Quanto all'oggetto del giudizio, il rimettente ricostruisce, innanzitutto, il quadro normativo di riferimento.

2.1.- A tal proposito, premette che la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione censurata, è stata ulteriormente modificata dalla successiva legge della Regione Calabria 22 aprile 2024, n. 17, recante «Modifiche e integrazione della legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», «pubblicata successivamente al deposito del [...] ricorso», le cui modifiche «però, non impattano sulla norma sospettata di illegittimità costituzionale». Il TAR rileva, quindi, che la disposizione censurata, nel sostituire il previgente art. 7, comma 4, della legge regionale del 2019, ne ha accentuato la rigidità, dato che essa «inibisce (anche) il servizio NCC svolto con autoambulanze, prima autorizzato in capo alla ricorrente».

2.2.- Quanto alla regolamentazione dell'attività di trasporto di infermi e infortunati tramite autoambulanze, il TAR Calabria rappresenta che «l'autorizzazione sanitaria per trasporto infermi e infortunati, sia per autoambulanze ad uso proprio per prestazioni di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro che per le autoambulanze ad uso di terzi per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo, è rilasciata dall'autorità comunale, in qualità di autorità sanitaria locale»; che il servizio NCC mediante autoambulanze trova la sua disciplina nell'art. 85 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in combinato disposto con l'art. 244 del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), non essendo applicabile la legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), «dato che le ambulanze non rientrano nell'elenco dei tipi di veicoli previsti dalla stessa e per mezzo dei quali è possibile svolgere i servizi pubblici non di linea»; che la licenza di esercizio viene rilasciata dal comune, ai sensi dell'art. 85, comma 3, cod. strada, «senza alcuna limitazione anche a società, oltre che a persone fisiche, e il conducente non deve essere iscritto al ruolo istituito presso la CCIAA essendo sufficienti le abilitazioni alla guida per quel tipo di veicoli»; che, infine, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° settembre 2009, n. 137 (Regolamento recante disposizioni in materia di immatricolazione ed uso delle autoambulanze) costituisce il regolamento in materia di immatricolazione ed uso delle ambulanze.

2.3.- Ciò premesso, il Collegio rimettente afferma di essere chiamato a valutare se l'art. 5, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, «inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività "collaterali" a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario, restringa irragionevolmente la concorrenza nel mercato, compromettendo il diritto costituzionale alla libertà di iniziativa economica».



3.- Il TAR ritiene, in primo luogo, di non estromettere la Regione Calabria, di cui sarebbe evidente l'interesse a essere parte del giudizio in cui si controverte della legittimità costituzionale di una propria legge. In punto di rilevanza, poi, reputa superabile l'ecceputa carenza di interesse al ricorso, in ragione della natura provvedimentale e della portata immediatamente lesiva della nota impugnata. Ritiene quindi rilevanti le questioni, atteso che il provvedimento impugnato «è stato emesso in diretta derivazione dalle norme qui sospettate di incostituzionalità».

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza (sono citate le sentenze n. 56 del 2020 e n. 287 del 2016), che la disposizione regionale abbia «una valenza significativamente anticoncorrenziale a danno delle imprese funebri», invadendo irragionevolmente o, comunque, interferendo con la materia trasversale della tutela della concorrenza, riservata in via esclusiva alla competenza legislativa statale (viene citato in questo senso il disegno di legge A.S. n. 963 - XVIII Legislatura, recante «Disciplina delle attività funerarie», presentato in Senato in data 27 dicembre 2018). Ad avviso del Collegio, la normativa censurata, nel precludere alle sole imprese funebri l'esercizio del «servizio di ambulanza con conducente di tipo B» - «che esula prima facie dal trasporto "sanitario" e si rivolge [...] a soggetti che non necessitano di cure mediche d'urgenza» -, ne restringe illogicamente le potenzialità di accesso al mercato e alle correlate opportunità di profitto. La previsione regionale non risulterebbe compatibile «con i principi della competizione commerciale e imprenditoriale», oltre ad avere un possibile effetto distorsivo della concorrenza «al rovescio». In particolare, chi necessita dei servizi di una impresa funebre non avrebbe interesse «ad avvalersi di un'ambulanza»; e, all'inverso, al bisogno di chi si rivolge «ad un gestore di trasporto ambulanze di tipo B, sia esso o meno "impresa funebre"» sarebbe estranea l'urgenza sanitaria dettata dal pericolo di un imminente decesso, con conseguente esclusione di «complicazioni concorrenziali sotto forma di "accaparramento" della clientela».

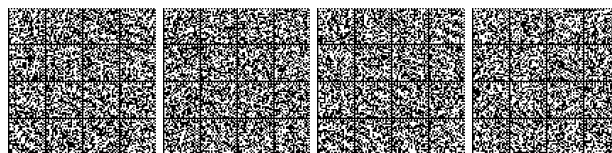
4.1.- Per il TAR Calabria, spetta quindi allo Stato, nella materia della tutela della concorrenza come pure nelle altre materie cosiddette «trasversali» (quali i beni culturali e l'ambiente), «il potere di fissare "standard" di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale», senza peraltro che ciò escluda la competenza regionale per la cura di interessi collegati. Il Collegio rimettente osserva, nello specifico, come alla fattispecie in esame, regolata da fonti nazionali di rango primario e secondario (sono a tal fine indicati il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie» e il d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, recante «Approvazione del regolamento di polizia mortuaria»), non siano estranee competenze regionali in materia di tutela della salute. Del resto, quella funebre sarebbe «attività complessa» che, oltre a svolgersi «in ambito commerciale», intercetterebbe interessi generali attinenti «alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza, con preminenti aspetti di natura igienico-sanitaria». Tuttavia, anche laddove riconducibile alla materia sanitaria, per la quale la Regione Calabria vanta una competenza legislativa concorrente, la disposizione censurata, ad avviso del TAR, ostacolerebbe «direttamente e non marginalmente la concorrenza», attraverso l'introduzione di «limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale delle società di pompe funebri», invadendo in tal modo un ambito di competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.2.- Quanto al contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., il TAR ritiene che il divieto di accesso al mercato del servizio di ambulanza nei confronti di una specifica categoria di operatori economici, quali le imprese funebri, «non appare giustificato da motivi imperativi di interesse generale, minando in radice lo sviluppo del confronto concorrenziale in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.»; che lo stesso divieto, inoltre, «tenda a porsi in aperto contrasto» con gli artt. 4, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e con gli artt. 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), «agevolando la formazione di posizioni dominanti di operatori economici dediti esclusivamente al servizio di ambulanza di trasporto, inducendoli a praticare prezzi eccessivamente livellati verso l'alto a danno del consumatore (cfr. sent. Corte Giustizia UE, sez. V, 27.02.2003 n. C-373/00 - Pompes funèbres)».

4.2.1.- Ancora, alla luce della giurisprudenza costituzionale che ammette la compressione della libertà di iniziativa economica privata solo in ragione dell'utilità sociale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 150 del 2022, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015), sarebbe violato anche l'art. 41, secondo comma, Cost., tanto più che, secondo il TAR, il divieto in questione non rientrerebbe nemmeno nei «compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo a fini sociali» sull'attività di servizio di NCC ad uso ambulanza.

4.3.- Con riguardo, poi, alla violazione dell'art. 3 Cost., vi sarebbe, anzitutto, un difetto di proporzionalità sotto un duplice profilo.

In particolare, per il rimettente, che cita a sostegno giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 8 del 2024), da un lato, il divieto imposto sarebbe privo di connessione con il fine perseguito, individuato nella prevenzione del rischio di commistione coi servizi sanitari e simili: quest'ultimo, infatti, sarebbe stato già «scongiurato» dalla previgente versione dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, sicché l'incompatibilità ora sancita risulterebbe «inutile,



sovrabbondante e, in ultima analisi, inadeguata rispetto allo scopo». Dall'altro lato, l'inevitabile effetto di riduzione dell'offerta «di tale tipo di servizio» acuirebbe i disagi per quella fascia di popolazione anziana e fragile, non in grado di utilizzare, «anche per imprevedibili contingenze del caso», gli altri servizi di trasporto di linea e/o il servizio ambulanza di altri operatori, pur avendo «bisogno di muoversi per esigenze di cura».

4.3.1.- Emergerebbe, infine, una disparità di trattamento tra le imprese che sono in possesso dei requisiti tecnici ed amministrativi richiesti dalla legge per esercitare il servizio di NCC ad uso ambulanza di tipo B «e le [...] imprese funebri che ne vengono immotivatamente estromesse pur potendo disporre degli stessi requisiti», oltre ad una differenziazione di disciplina da regione a regione «che amplifica l'esigenza di un intervento del legislatore nazionale improntato a garantire una disciplina normativa uniforme».

5.- Sulla base delle considerazioni svolte e delle censure sviluppate nella parte motiva dell'ordinanza di rimessione «limitatamente all'inciso "servizio di ambulanza ... nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile"», il TAR ha quindi concluso per la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, avente ad oggetto la modifica dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019.

6.- La Regione Calabria si è costituita in giudizio, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni e, comunque, la loro non fondatezza.

7.- Secondo la resistente, le questioni sarebbero prive di rilevanza in ragione della non sufficienza della motivazione resa dal rimettente in ordine all'interesse a ricorrere della Società nel giudizio principale. Non vi sarebbe, poi, alcun «rapporto di strumentalità» tra la risoluzione della questione sollevata con riferimento all'inciso «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», di cui alla disposizione censurata, e la definizione del giudizio principale, avente ad oggetto l'ottenimento e il mantenimento dell'autorizzazione NCC ad uso ambulanza.

Inoltre, la Regione ritiene che i rilievi del TAR siano privi di un puntuale riferimento alla pertinente normativa statale.

8.- Nel merito, secondo la Regione, le singole censure del TAR sarebbero non fondate.

8.1.- La Regione evidenzia, in particolare, come il più rigido regime di incompatibilità, introdotto dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, trovi la sua *ratio* nell'esigenza di «evitare il verificarsi di situazioni di commistione tra lo svolgimento di attività potenzialmente in concorrenza (quale l'attività imprenditoriale di onoranze funebri), con attività pubblicistiche (quali la gestione dei cimiteri e dei servizi di trasporto sanitario)», nonché in quella di «assicurare una disciplina uniforme dei servizi sanitari».

8.2.- Sotto il profilo della tutela della concorrenza, la normativa censurata, contrariamente all'assunto del rimettente, non sarebbe tesa ad alterare il confronto tra gli operatori, né ad ostacolare direttamente la libertà di scelta dei consumatori, essendo invece possibile, per la Regione, «che l'impresa funebre, che svolge anche servizi di trasporto sanitario, possa avvalersi di un ingiusto accaparramento di clientela, a scapito dei concorrenti, attraverso la rete clientela instaurata in virtù dei servizi sanitari prestati». In tale ottica, per la difesa resistente, la previsione regionale troverebbe piuttosto giustificazione nella segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) del 23 maggio 2007, AS 392 - di cui sono riportati ampi stralci - concernente il tema della concorrenza con riferimento alle imprese funebri che esercitano servizi pubblici cimiteriali.

8.3.- Sotto il profilo della tutela della salute, poi, la disposizione regionale, espressione della potestà legislativa concorrente «in materia sanitaria», risponderebbe alla necessità di dettare una disciplina uniforme per il trasporto sanitario, con riferimento ai requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per lo svolgimento di attività di carattere sanitario e parasanitario, «quali i servizi di ambulanza e trasporto sanitario». Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono, nella specie, indicati dal decreto 27 giugno 2018, n. 141, avente ad oggetto «Regolamento per il rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento dei soggetti privati che svolgono l'attività di trasporto sanitario a mezzo di ambulanza, in attuazione dell'articolo 3, comma 2, lett. s), della Legge regionale 18 luglio 2008, n. 24», adottato dal commissario ad acta nominato per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario cui è assoggettata la Regione Calabria. Ai sensi del citato decreto è richiesta la previa autorizzazione regionale per lo svolgimento da parte dei privati dei servizi di ambulanza, requisito che difetterebbe, evidenzia la Regione Calabria, in capo alla Società ricorrente.

8.4.- Alla luce dell'illustrato quadro normativo regionale, la disposizione censurata, «a garanzia dei livelli essenziali di assistenza e del più generale diritto alla salute dei cittadini», avrebbe semplicemente previsto i requisiti richiesti agli operatori economici, pubblici e privati, al fine di svolgere i servizi di ambulanza e trasporto sanitario pubblico, perseguendo, al contempo, la finalità di «evitare lo sconfinamento» delle imprese commerciali che operano «principalmente nel settore funerario» in servizi sanitari sottoposti a regole più stringenti.



8.5.- La disposizione regionale non contrasterebbe con il quadro normativo statale di riferimento disciplinante i servizi di trasporto sanitario (in particolare: l'art. 85, commi 2 e 3, cod. strada; l'art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992; gli artt. 2, comma 2, e 3 del d.m. n. 137 del 2009; l'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro dei trasporti 17 dicembre 1987, n. 553, recante «Normativa tecnica e amministrativa relativa alle autoambulanze»), alla luce del quale, secondo la Regione resistente, «se venisse rilasciata a favore di un'impresa (funebre) la licenza per autoambulanza in conto terzi, questa avrebbe ad oggetto in ogni caso il perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto richiedente (esercizio dei servizi funebri e tutela della salute del proprio personale dipendente)». Si aggiunge poi che lo svolgimento dei servizi contemplati dalla disposizione censurata, in virtù dei poteri di controllo, gestione e programmazione spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 2 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), può essere svolto «esclusivamente da soggetti privati autorizzati dalla Regione».

8.6.- La resistente non ravvisa infine alcun contrasto della previsione regionale con i principi europei richiamati dal rimettente.

9.- In definitiva, per la Regione Calabria, che richiama a sostegno giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 430 del 2007), l'eventuale interferenza con la materia «tutela della concorrenza» andrebbe «composta facendo ricorso al criterio della prevalenza», poiché sarebbe evidente, nella specie, l'appartenenza del «nucleo essenziale» della disciplina alla materia «tutela della salute».

Considerato in diritto

1.- Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, sostitutivo dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.1.- Il giudizio principale sorge dal ricorso proposto da una società operante nel settore dei servizi funebri avverso la nota del Comune di Reggio Calabria che, in applicazione della disposizione censurata, ha negato alla medesima il rilascio di una nuova autorizzazione NCC ad uso ambulanza, intimandole altresì la cessazione del servizio di «autoambulanza di trasporto» fino ad allora espletato.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, stabilisce che «[l]e imprese non possono esercitare attività private in mercati paralleli quali quelli relativi all'ambito cimiteriale. Alle imprese funebri è vietato l'esercizio, anche tramite proprio personale, del servizio di ambulanza, di attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile. È preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile, nonché l'esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile; è altresì vietato riprodurre nominativi e numeri di telefono riconducibili ad attività funebri presenti nel territorio, su mezzi sanitari o in capo ad associazioni di volontariato. Le attività in essere si adeguano alle disposizioni previste dal presente articolo entro il 31 dicembre 2023».

2.- Il giudice *a quo* ritiene che la previsione regionale, «inibendo alle imprese funebri l'esercizio di attività «colaterali» a quella principale di trasporto funebre, quali il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovano in stato di urgente bisogno sanitario», ostacoli direttamente e non marginalmente la concorrenza, ponendo limiti di accesso al mercato che solo il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, potrebbe fissare, così determinando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.1.- La disposizione censurata, inoltre, non apparendo giustificata da motivi imperativi di interesse generale o da ragioni di utilità sociale, comprometterebbe irragionevolmente il diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica, in contrasto con l'art. 41 Cost., violando altresì l'art. 3 Cost. per il duplice profilo della proporzionalità e ragionevolezza, da un lato, e della disparità di trattamento tra imprese, dall'altro.

3.- Preliminarmente, occorre osservare che il TAR rivolge le sue censure all'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023. Nondimeno, avendo quest'ultima disposizione integralmente sostituito l'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, il reale oggetto delle doglianze va individuato nel nuovo testo dell'appena citato art. 7, comma 4.

4.- Ancora in via preliminare, la Regione Calabria ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità.



4.1.- In primo luogo, ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, ritenendo che l'ordinanza di rimessione non abbia sufficientemente argomentato in ordine alla sussistenza dell'interesse a ricorrere della Società avverso una nota comunale di «riscontro [ad una] semplice richiesta di informazioni», non adottata all'esito di un procedimento amministrativo e priva di un contenuto dispositivo.

L'eccezione non ha pregio. Il rimettente ha invero sufficientemente e non implausibilmente motivato sulla natura provvedimentale della nota comunale impugnata e sulle ragioni della sua lesività: tanto è sufficiente, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, per superare il vaglio di ammissibilità. Tale vaglio « “è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale” (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 2022; nello stesso senso sentenze n. 240 del 2021 e n. 224 del 2020), considerato che “la valutazione dell'interesse a ricorrere e degli altri presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo* è riservata al giudice rimettente” (sentenze n. 4 del 2024 e n. 193 del 202[2]), con il solo limite che sia fornita una motivazione “sufficiente e non implausibile” (sentenza n. 240 del 2021)» (in tali termini, sentenza n. 49 del 2024).

4.2.- Inoltre, la difesa regionale eccepisce, con particolare riguardo alla censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la mancanza di un puntuale riferimento alla normativa statale interposta, non ritenendo sufficienti i richiami normativi fatti dal giudice *a quo* al r.d. n. 1265 del 1934 e al d.P.R. n. 285 del 1990.

L'eccezione è priva di fondamento. Va innanzitutto osservato, in linea con quanto già ritenuto da questa Corte (sentenza n. 179 del 2019), che, ai fini dell'ammissibilità della censura, nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale di cui si lamenta la violazione, può prescindersi dall'invocazione della normativa statale adottata nell'esercizio di detta competenza. Peraltro, come meglio si vedrà nel prosieguo, a livello nazionale, per i servizi di onoranze funebri non si rinviene altro che la normativa correttamente richiamata dal rimettente.

4.3.- Infine, la Regione Calabria evidenzia un difetto di rilevanza delle questioni rispetto all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», esulando detto profilo dalla domanda proposta col ricorso principale.

Tale eccezione è fondata. Il giudizio *a quo* verte unicamente sul rilascio dell'autorizzazione NCC a uso ambulanza, non venendo quindi in rilievo lo svolgimento di altri servizi parasanitari, socioassistenziali o assimilabili, pure interdetti alle imprese funebri dalla normativa regionale censurata.

Le questioni sollevate con riferimento all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile» sono, quindi, inammissibili.

5.- Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, è opportuno procedere a una ricostruzione dell'assai articolato quadro normativo di riferimento, che ricomprende, a livello sia statale sia regionale, tanto la disciplina dei servizi funebri quanto quella del servizio di trasporto mediante ambulanza.

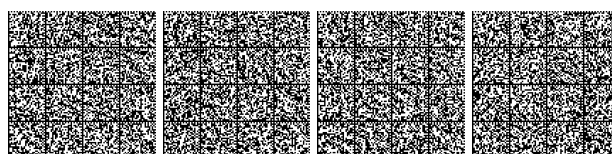
5.1.- Il settore dei servizi di onoranze funebri non trova, a oggi, una puntuale e autonoma regolamentazione nazionale.

L'unica normativa di riferimento è invero rappresentata dall'alquanto risalente t.u. leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 1934) e dal regolamento di polizia mortuaria (d.P.R. n. 285 del 1990), i quali, tuttavia, non disciplinano l'impresa funebre e la sua attività, bensì altri aspetti legati all'evento morte (quali: ubicazione e caratteristiche dei cimiteri, tumulazioni, cremazioni, accertamento dei decessi, periodo di osservazione, obitori, trasporto dei cadaveri).

5.1.1.- Negli ultimi anni è stata avvertita, tuttavia, l'esigenza di pervenire a una riforma organica del settore funerario, come ben testimoniano i numerosi progetti di legge che si sono succeduti al riguardo nelle diverse legislature (da ultimo, il disegno di legge A.S. n. 1306 - XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di attività funebre e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di settore», - presentato il 20 novembre 2024 e attualmente in attesa di esame da parte della IX Commissione permanente del Senato). Ciò al fine di aggiornare le norme per questo complesso e delicato settore, disciplinando l'attività funebre in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, a tutela della libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto e a garanzia del corretto svolgimento di servizi per loro natura peculiari, anche attraverso l'individuazione dei requisiti, soggettivi e oggettivi, che i soggetti operanti in questo campo devono possedere.

5.1.2.- Nella scarsa e risalente cornice normativa statale, numerose regioni, fra cui la Regione Calabria, si sono dotate di leggi concernenti i servizi funebri e cimiteriali, al fine di definire l'attività funebre e disciplinarne l'esercizio, nonché di prevedere, per le relative imprese, specifici regimi di incompatibilità e divieti allo svolgimento di attività parallele.

Tali normative sono state adottate nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, oltre che, in taluni casi (specie con riguardo alla gestione dei cimiteri o al trasporto funebre), di quella residuale in materia di servizi pubblici locali.



Con riguardo ai servizi funebri, sussistono infatti evidenti esigenze di igiene e salute pubblica, come peraltro già riconosciuto da questa Corte con riferimento ad alcune disposizioni regionali che, per i piccoli comuni montani, hanno introdotto, al fine di sopperire alla rarefazione dell'offerta, la possibilità di derogare al regime di incompatibilità della gestione del servizio cimiteriale e di quello obitorioale con lo svolgimento dell'attività funebre, fissato dallo stesso legislatore regionale (sentenza n. 274 del 2012).

5.1.3.- La Regione Calabria è intervenuta per la prima volta a disciplinare la materia dei servizi funebri con la legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria), il cui art. 7 definiva l'attività funebre quale «attività imprenditoriale» diretta all'esercizio «in forma congiunta» di diversi servizi (tra cui il disbrigo delle pratiche amministrative inerenti al decesso e l'organizzazione delle onoranze funebri, la vendita di casse e di altri articoli, la preparazione del defunto, la sua vestizione, il confezionamento del feretro e i trattamenti di tanato-cosmesi). La disposizione regionale prevedeva altresì un regime di incompatibilità dell'attività funebre con la gestione di altri servizi, senza tuttavia alcun riferimento allo svolgimento del servizio di ambulanza.

A seguito dell'abrogazione operata dalla legge della Regione Calabria 30 aprile 2019, n. 7, recante «Abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)», è stata adottata la legge reg. Calabria n. 48 del 2019 che, all'art. 7, disciplina «l'impresa funebre», disponendo, al comma 1, che «[i] servizi funebri sono attività imprenditoriali e sono erogati secondo principi di concorrenza nel mercato e con modalità che difendono l'effettiva libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto».

Al comma 4, nella versione precedente la sua integrale sostituzione, avvenuta a opera della disposizione qui censurata (art. 5, comma 1, lettera a, della legge reg. Calabria n. 38 del 2023), era poi stabilito che «[l]e imprese funebri non possono esercitare attività private in mercati paralleli, quali quelli relativi all'ambito cimiteriale e al trasporto sanitario come servizio pubblico di emergenza sanitaria data in convenzione, al trasporto di organi, sangue e pazienti dializzati e sono obbligate alla separazione societaria. La separazione societaria è intesa come svolgimento distinto, con società o con soggetto, dotati di separata personalità giuridica, di organizzazione distinta e adeguata di mezzi e risorse, diverse da quelle riconducibili a soggetti che svolgono attività funebre».

Non era quindi previsto, per dette imprese, il generale divieto di esercizio del servizio di ambulanza né di attività di trasporto sanitario, che è stato poi introdotto con l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, in sostituzione del suddetto comma 4.

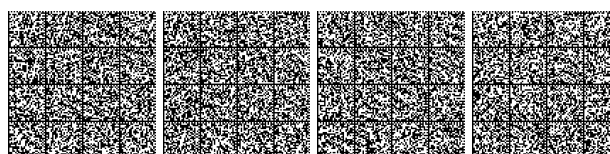
Il legislatore regionale, infine, è nuovamente intervenuto a modificare, in parte, la legge reg. Calabria n. 48 del 2019, mediante la legge reg. Calabria n. 17 del 2024, senza tuttavia incidere - come pure evidenziato dal TAR rimettente - sul citato art. 7.

5.1.4.- Per completare la cornice regolatoria concernente il settore delle onoranze funebri, è, inoltre, opportuno evidenziare che il medesimo è stato già più volte oggetto di attenzione da parte dell'AGCM.

In particolare, con la indicata segnalazione del 23 maggio 2007, AS 392 - sulla cui scia sono intervenute le successive legislazioni regionali -, l'AGCM ha auspicato la previsione di una «chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale», quali i servizi di gestione delle camere mortuarie e delle aree cimiteriali. Per l'Autorità, infatti, la presenza di una società di onoranze funebri all'interno della struttura sanitaria o nelle aree cimiteriali è suscettibile di determinare una posizione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa, la quale potrà sfruttare la propria posizione come volano per l'attività imprenditoriale, godendo di un accesso privilegiato alla clientela, ossia i parenti dei defunti. Questi ultimi, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui versano, saranno poco inclini a operare confronti di qualità e di prezzo tra i servizi offerti sul mercato, con conseguente fattuale riduzione dell'offerta e aumento del prezzo dei servizi funebri per gli utenti finali.

Più di recente, l'AGCM è nuovamente intervenuta sulla materia con la segnalazione del 18 luglio 2024, AS 2026, formulando alcune osservazioni in merito a talune normative regionali - tra cui la stessa previsione calabrese oggetto delle odierne questioni - che vietano alle imprese funebri lo svolgimento di ulteriori attività economiche, quali il trasporto sanitario in ambulanza dietro pagamento.

Dopo aver sottolineato come il principio di incompatibilità, affermato nella precedente segnalazione del 2007, operi solo con riferimento ad attività «che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari», l'Autorità ha in particolare osservato che «[i] predetti elementi (aspetti di servizio pubblico di interesse generale ed emersione di una domanda di servizi funebri), invece, non sussistono nel caso delle ulteriori attività dichiarate incompatibili dalle disposizioni normative regionali sopra descritte. Si tratta, infatti, di attività - quali il trasporto sanitario in ambulanza semplice, fornito a pagamento, il trasporto extra-ospedaliero, il trasporto di infermi/malati/degenti e ogni trasporto assimilabile, nonché servizi e attività parasanitari, socio-assistenziali e assimilabili - che, così come i servizi di onoranze funebri, sono svolte in regime di libero mercato e con



finalità prettamente commerciali. Esse non devono, quindi, essere soggette a ingiustificate compressioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica che trovano primaria espressione nell'articolo 41 Cost. e nelle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, nonché nelle disposizioni nazionali in materia di liberalizzazione (in particolare, l'articolo 3 D.L. n. 138/2011, l'articolo 34, D.L. n. 201/2011 e l'articolo 1, D.L. n. 1/2012. Pertanto, l'attività funebre, in quanto attività economica in regime di libero mercato, è libera e si esercita secondo i principi di concorrenza; di conseguenza, non possono essere apposte ingiustificate restrizioni e limitazioni al suo esercizio, così come per il trasporto sanitario in ambulanza di tipo semplice e, comunque, per tutte quelle attività economiche non connotate da profili pubblicistici di servizio pubblico e di interesse generale. In proposito, può essere eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, ma le eventuali restrizioni debbono essere giustificate da motivi di interesse generale nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che tuttavia non si rinviene per il caso di specie».

5.2.- Il riferimento al «servizio di ambulanza», contenuto nella disposizione censurata, rende altresì opportuna una, seppur sintetica, ricognizione della relativa cornice normativa, anche in questo caso articolata a livello sia statale sia regionale.

5.2.1.- A livello statale, il servizio di trasporto mediante ambulanza trova la sua disciplina nel codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) e nel relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 495 del 1992), nonché nei decreti ministeriali n. 137 del 2009 e n. 553 del 1987.

Nell'ambito delle normative sopra richiamate, le autoambulanze sono classificate autoveicoli per uso speciale (art. 54, comma 1, lettera g, cod. strada, come attuato dall'art. 203, comma 2, lettera m, del d.P.R. n. 495 del 1992) e possono essere adibite a uso proprio o a uso di terzi (art. 82, comma 3, cod. strada). Per quanto qui rileva, per «uso di terzi» si intende l'utilizzo del veicolo, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione (art. 82, comma 4, cod. strada). A tale utilizzo viene ricondotto anche il servizio di NCC (art. 82, comma 5, lettera b, cod. strada), al quale possono essere destinati gli autoveicoli per trasporti specifici di persone (art. 85, comma 2, lettera f, cod. strada), fra cui le autoambulanze (art. 244 del d.P.R. n. 495 del 1992, ove vengono menzionate tanto quelle cosiddette «di trasporto» che quelle cosiddette «di soccorso»). La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza comunale di esercizio (art. 85, comma 3, cod. strada).

Il d.m. n. 137 del 2009 detta, poi, specifiche disposizioni in materia di immatricolazione e uso delle autoambulanze, stabilendo che queste possono essere immatricolate in uso proprio, allorché il loro utilizzo avvenga nell'esercizio di una attività di trasporto senza corrispettivo e senza fini di lucro, ovvero in uso terzi, «per servizio di noleggio con conducente per prestazioni di trasporto dietro corrispettivo e sulla base della licenza comunale di esercizio» (art. 2, comma 2).

Il d.m. n. 553 del 1987 distingue, infine, all'art. 1, comma 2, due tipi di autoambulanze, in relazione alla funzione da assolvere: di tipo A, con carrozzeria definita «autoambulanza di soccorso», attrezzate per il trasporto di infermi o infortunati e per il servizio di pronto soccorso, dotate di specifiche attrezzature di assistenza; di tipo B, con carrozzeria definita «autoambulanza di trasporto», attrezzate essenzialmente per il trasporto di infermi o infortunati, con eventuale dotazione di semplici attrezzature di assistenza.

5.2.2.- Il servizio di NCC mediante ambulanza non rientra, invece, nel perimetro applicativo della legge n. 21 del 1992, poiché quest'ultima, nel disciplinare gli autoservizi pubblici non di linea, si riferisce espressamente al servizio di NCC di «autovettura» e non a quello di «autoveicolo ad uso speciale», quale è invece, secondo il codice della strada, l'autoambulanza (da ultimo, TAR Lazio, sezione seconda-ter, sentenza 29 marzo 2021, n. 3816).

5.2.3.- Anche nell'ambito della legislazione della Regione Calabria si rinvencono alcune previsioni specificamente rivolte al servizio di ambulanza, preso però in considerazione in una dimensione prettamente sanitaria.

L'art. 3, comma 2, lettera s), della legge reg. Calabria n. 24 del 2008 assoggetta, infatti, ad autorizzazione sanitaria «i servizi di ambulanza».

Il procedimento e i requisiti per il rilascio di tale autorizzazione sono poi definiti, dal decreto del commissario ad acta della Regione Calabria n. 141 del 2018, che ha dettato le norme regolamentari relative alla suddetta autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), di tale regolamento, per «trasporto sanitario» si intende quello «non urgente e programmabile di pazienti, per l'accesso o il rientro da luoghi o servizi in cui è stata eseguita una prestazione sanitaria, anche su loro richiesta», comprensivo inoltre dei trasporti effettuati, in regime di ricovero, per pazienti accolti negli ospedali regionali, con o senza assistenza infermieristica e/o medica.



Esso si differenzia dal «soccorso sanitario», il quale, in base allo stesso Regolamento, «costituisce invece un'attività di assistenza, trattamento clinico e trasporto di utenti, non prevedibile e non programmabile, in risposta ad un bisogno sanitario urgente».

6.- Così ricostruito il quadro normativo entro cui si inserisce il nuovo art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, si può ora passare all'esame della prima questione, con cui il TAR calabrese dubita della legittimità costituzionale della disposizione all'esame per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Più precisamente, il rimettente, nella parte motiva dell'ordinanza, pare limitare la censura al solo inciso «servizio di ambulanza [...] nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», in quanto preclusivo, per le imprese funebri, dello svolgimento del servizio di NCC mediante ambulanza per il trasporto non urgente e programmabile di pazienti, concludendo però per la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019.

6.1.- Per meglio comprendere la precisa portata della censura formulata dal TAR, occorre procedere a interpretare l'appena citato art. 7, comma 4, il cui tenore letterale non appare di immediata e univoca comprensione.

Infatti, nell'introdurre, per le imprese funebri, il divieto di «servizio di ambulanza» - inciso su cui si sofferma il TAR -, il legislatore calabrese fa seguire all'appena riportata espressione una più analitica descrizione di varie tipologie di attività di trasporto («trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario extraospedaliero e [...] ogni trasporto ad esso assimilabile»), per chiudere, infine, con l'estensione del divieto - qui non rilevante - a «ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile».

6.1.1.- Da una lettura d'insieme di questa porzione dell'art. 7, comma 4, si ricava che il legislatore calabrese ha inteso esplicitare il contenuto del «servizio di ambulanza» facendo riferimento a differenti «attività» di trasporto effettuabili mediante ambulanza, per terminare con la formula di chiusura «ogni trasporto ad esso assimilabile». A sostegno di questa lettura milita, peraltro, anche il terzo periodo della previsione censurata, ai sensi del quale «[è] preclusa, altresì, la possibilità di esercitare attività funebre a soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile». Nel fissare, infatti, una sorta di divieto «biunivoco» per due distinte categorie di operatori (gli uni esercenti attività funebri e gli altri esercenti servizi di ambulanza), il legislatore calabrese si riferisce a questi ultimi alla stregua di «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza e di ogni trasporto ad esso assimilabile», omettendo la puntuale descrizione delle attività di trasporto cui si è appena fatto riferimento e così confermando di ritenere tale richiamo omnicomprendivo.

6.1.2.- L'interpretazione appena fornita del novellato art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019 consente una più precisa individuazione del reale oggetto delle questioni effettivamente sollevate, da operare attraverso una lettura coordinata della motivazione e del dispositivo, che valorizzi l'intero contesto dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 142 e n. 12 del 2023).

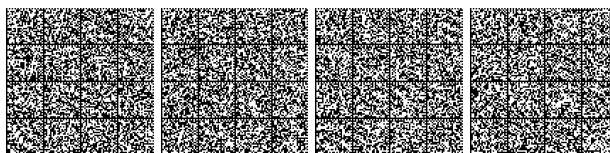
Deve perciò ritenersi che le doglianze del TAR rimettente interroghino questa Corte sulla legittimità costituzionale del solo divieto per le imprese funebri di svolgere il servizio di ambulanza con NCC per il trasporto di pazienti che non si trovino in stato di urgente bisogno sanitario.

6.2.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, nella nuova formulazione introdotta nel 2023, stabilisce, come visto, per le imprese funebri una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di ambulanza generalmente inteso (vale a dire comprensivo sia del trasporto di soccorso sia del trasporto non urgente e programmabile di pazienti, effettuato mediante servizio di NCC di ambulanza). In tal modo, la citata disposizione, che la Regione ha adottato nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute (oltre che residuale in tema di servizi pubblici locali), va a conformare un segmento di mercato, senza dubbio interferendo con la materia «tutela della concorrenza».

Questa Corte ha già chiarito che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

Quest'ultima nozione, come recentemente riaffermato da questa Corte, «non si declina soltanto come contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidano negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ma investe anche la promozione della competizione tra le imprese» (sentenza n. 36 del 2024), che mira ad ampliare l'area



di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 31 del 2021), eliminando «limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”)» (sentenza n. 56 del 2020).

Proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza. Ciò deve ritenersi ammissibile per «non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 274 del 2012).

È stato, altresì, chiarito che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può “essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale” (sentenza n. 98 del 2017) e l’esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell’adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 206 del 2024).

Ai fini, quindi, del sindacato di legittimità costituzionale della censurata disposizione regionale, deve valutarsi in che modo e in che misura gli effetti della medesima incidono sulla materia della concorrenza, anche alla luce del costante indirizzo di questa Corte secondo cui «“nell’individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, [...] occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi (*ex plurimis*, sentenza n. 193 del 2022)” (sentenza n. 267 del 2022)» (sentenza n. 94 del 2024).

In questa prospettiva, si rende allora necessario operare una distinzione fra il divieto, imposto alle imprese funebri, di esercitare trasporto di soccorso e quello, parimenti imposto, di esercitare servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti.

Nel primo caso (trasporto di soccorso), la preclusione fissata dal legislatore regionale è finalizzata primariamente a proteggere la tranquillità e il benessere psicologico di soggetti particolarmente vulnerabili, quali sono coloro che necessitano di cure urgenti, come pure di parenti prossimi o accompagnatori di questi ultimi. Essa, pertanto, pur producendo anche un effetto pro-concorrenziale - identificabile nel mirare a impedire forme di coartazione e pressione indebita esercitabili dalle imprese funebri, ove abilitate a forme di trasporto di soccorso, in quanto operanti in un mercato contiguo -, trova il suo fondamento nella materia della tutela della salute. Ciò facendo ricorso al «criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina» (sentenza n. 430 del 2007) ad una data materia.

Diversa conclusione deve trarsi, invece, con riferimento al secondo divieto (ossia a quello relativo al servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile di pazienti), giacché gli utenti di questo tipo di servizio non si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità correlata alla salute propria o di un parente prossimo. In tal caso, quindi, l’introduzione del divieto in discorso, non mirando alla protezione di un interesse correlato alla tutela della salute o di altro interesse pubblico affidato alla cura della Regione, risulta incidere direttamente, e con effetti tutt’altro che marginali, sulla concorrenza. E ciò in quanto inserisce una barriera alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, influenzando negativamente anche sulla libera scelta dei cittadini, in assenza di ragioni di interesse generale e quindi in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

7.- Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall’art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella parte in cui vieta alle imprese funebri l’esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

8.- Restano assorbite le ulteriori censure con cui si denuncia la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

9.- Il venir meno del divieto, per le imprese funebri, di esercizio del servizio di NCC di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile, derivante dall’accoglimento della questione di legittimità costituzionale, crea, all’interno della restante porzione della medesima previsione regionale, una disparità di trattamento e uno squilibrio nei confronti dei «soggetti che gestiscono servizio di ambulanza», per i quali permarrrebbe invece la preclusione, in origine speculare, di esercizio di attività funebre. L’evidente nesso di reciprocità, che lega le due previsioni in una logica unitaria, integra il presupposto del «rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta» che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (tra le ultime, sentenze n. 65 del 2023 e n. 175 del 2022), impone di dichiarare, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità



costituzionale in via consequenziale, per analogo vizio di competenza, del comma 4 dell'art. 7 della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, anche nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che svolgono il solo servizio di NCC con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge della Regione Calabria 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria), come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 38, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria)», nella parte in cui vieta alle imprese funebri l'esercizio del servizio di noleggio con conducente di ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, nella parte in cui vieta l'esercizio di attività funebre ai soggetti che gestiscono il solo servizio di noleggio con conducente con ambulanza per trasporto non urgente e programmabile;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, della legge reg. Calabria n. 48 del 2019, come sostituito dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 38 del 2023, limitatamente all'inciso «nonché ogni altro servizio parasanitario, socioassistenziale o assimilabile», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, 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*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

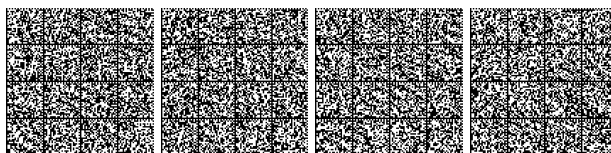
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250062





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 aprile 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Concessioni di piccole derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico – Norme della Regione Veneto – Modifiche all’art. 4 della legge regionale n. 27 del 2020 – Soppressione del riferimento alle grandi derivazioni a scopo elettrico e all’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 – Denunciata proroga, al 31 luglio 2029, delle concessioni scadute o in scadenza.

- Legge della Regione Veneto, 29 ottobre 2015, n. 18 (Modifica dell’articolo 30 della legge regionale 8 settembre 1997, n. 36. “Norme per l’istituzione del Parco regionale del Delta del Po” in materia di divieti relativi alla ricerca ed all’estrazione di idrocarburi) [(*recte*: Legge della Regione Veneto, 10 febbraio 2025, n. 1 (Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 “Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico” in materia di piccole e grandi derivazioni a scopo idroelettrico), art. 1, comma 1, lettera *a*), modificativa dell’art. 4, comma 1, della legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 (Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico)].

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 della Costituzione

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Veneto, (C.F. 80007580279) in persona del Presidente della giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Veneto 10 febbraio 2025, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 23 del 14 febbraio 2025, avente ad oggetto «Modifiche alla legge regionale 3 luglio 2020, n. 27 “Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazioni a scopo idroelettrico” in materia di piccole e grandi derivazioni a scopo idroelettrico» in relazione agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione con riguardo all’art. 12 della direttiva 2006/123 e dell’art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

L’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 1/2025 modifica ed integra le previsioni di cui all’art. 4 della legge regionale della Regione Veneto 3 luglio 2020, n. 27, recante «Disposizioni in materia di concessioni idrauliche e di derivazione a scopo idroelettrico».

Preliminarmente, si ritiene opportuno riportare il testo dell’art. 4 della legge regionale della Regione Veneto nella formulazione antecedente all’entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2025: «1. Per la prosecuzione dell’esercizio delle grandi e piccole derivazioni a scopo idroelettrico che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 luglio 2024, ivi incluse quelle già scadute, sino alla loro nuova assegnazione e non oltre il 31 luglio 2024, il concessionario è tenuto, ai sensi dell’art. 26 del regio decreto n. 1775 del 1933 e dell’art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, a



realizzare le mitigazioni ambientali impartite dall'autorità concedente e a mantenere la piena efficienza e il normale sviluppo degli impianti. 2. Il concessionario di grande derivazione a scopo idroelettrico scaduta è tenuto, fino all'assegnazione della nuova concessione, a corrispondere per ogni annualità un canone aggiuntivo rispetto al canone demaniale pari a 20 euro per ogni KW di potenza nominale media di concessione. 3. Per le derivazioni di acqua superficiale concesse a qualunque titolo il canone minimo è aumentato del 10 per cento, mentre non è dovuto anche il canone per l'occupazione del demanio idrico. 4. Per l'anno 2020 gli oneri concessori di cui ai commi 2 e 3 sono dovuti in misura proporzionale in ragione dei giorni di vigenza della presente legge.»

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 1/2025 modifica la disciplina recata dal comma 1 dell'art. 4 sopra riportato, sopprimendo, da un lato, il riferimento alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonchè all'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 e, dall'altro, prevedendo (mediante la sostituzione delle parole «31 luglio 2024» con le parole: «31 luglio 2029») una proroga *ex lege* delle concessioni già scadute o in scadenza entro la data del 31 luglio 2029.

Detta disposizione appare censurabile per i seguenti motivi:

1) Violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno.

La produzione di energia idroelettrica costituisce un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 TFUE, alla quale sono applicabili i principi della direttiva servizi 2006/123/CE (c.d. Bolkestein), fra i quali rileva l'art. 12, paragrafo 1, (recepito nel nostro ordinamento con l'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59), il quale prevede che «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento».

La medesima disposizione poi precisa, al paragrafo 2, che «L'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

Il Governo ha già impugnato (ricorso n. 5 del 2024) l'analoga disposizione di cui all'art. 3 della legge regionale della Regione Emilia - Romagna n. 17 del 2023 (recante la proroga delle concessioni di piccola derivazione in presenza che abbiano beneficiato di incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione).

Anche in questa fattispecie è possibile osservare che, diversamente dalla disciplina che regola le grandi derivazioni idroelettriche di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 (recante «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica»), la legislazione regionale non prevede espressamente che i rinnovi per le concessioni di piccole derivazioni d'acqua siano soggetti all'espletamento di apposite gare ad evidenza pubblica.

Ciononostante la produzione di energia idroelettrica costituisce un'attività economica, ai sensi dell'art. 57 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a cui sono applicabili, in via generale, i principi della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e, più specificamente, i principi della direttiva servizi 2006/123/CE, fra i quali l'art. 12, paragrafo 1, recepito nel nostro ordinamento all'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 il quale prevede che «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» precisando, al paragrafo 2, che «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

Tali parametri normativi si attagliano perfettamente anche alla peculiare concessione di piccola derivazione in esame essendo pacifico che l'acqua costituisce ormai, una risorsa naturale scarsa che, nel caso in cui venga destinata alla produzione di energia elettrica, si presta indubbiamente al suo sfruttamento economico.

Le concessioni del tipo esaminato si qualificano in particolare modo come autorizzazioni ad esercitare un'attività economica su un'area demaniale.

Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art. 49 TFUE a tali fattispecie sembra utile rammentare che la Corte di giustizia, sin dalla sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, Telaustria e Telefonadress, ha chiarito che qualsiasi atto dello Stato che stabilisce le condizioni alle quali è subordinata la prestazione di un'attività economica, sia tenuto a rispettare i principi fondamentali del trattato e, in particolare, i principi di non discriminazione in base alla nazionalità e di parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva.

Nell'ottica della Corte di giustizia detto obbligo di trasparenza impone all'autorità concedente di assicurare, a favore di ogni potenziale offerente, un «adeguato livello di pubblicità» che consenta l'apertura del relativo mercato alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle relative procedure di aggiudicazione.



La medesima Corte ha inizialmente elaborato tale giurisprudenza per disciplinare quelle commesse pubbliche che, per la loro natura giuridica o per le loro ridotte dimensioni, sono sottratte alle regole della concorrenza previste dalla normativa europea in tema di appalti pubblici.

Si può, tuttavia, ritenere che le ragioni di fondo alla base di tale giurisprudenza giustifichino — come, del resto, chiaramente confermato dalla sentenza *Promoimpresa* del 2016 — la loro applicazione ad ogni fattispecie (anche non avente carattere puramente negoziale per il diritto interno) che dia luogo a prestazione di attività economiche o che comunque costituisca condizione per l'esercizio di dette attività. (Cfr. CdS Ad. Plen. n. 17/2021).

La disposizione regionale in esame delinea una specifica ipotesi di rinnovo che esula dai principi concorrenziali soprarichiamati, consentendo al concessionario uscente di beneficiare di una proroga della concessione originaria, in quanto la durata della stessa viene slegata dal suo originario termine contrattuale.

In buona sostanza, viene così cristallizzato il riconoscimento implicito di un rinnovo, in evidente contrasto con i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione previsti dalla normativa eurounitaria ed in particolare dall'art. 12 della direttiva Bolkenstein che, secondo la costante giurisprudenza (Cfr., sul punto, Cassazione, Sentenza n. 20 I del 2018; Consiglio di Stato, adunanza plenaria, Sentenze nn. 17 e 18 del 2021; Corte di Giustizia, Sentenza *Promoimpresa* e a. C-458/14 e C-67/15), costituisce norma *self executing* dell'ordinamento euro unitario, e, come tale, direttamente applicabile con conseguente necessità di disapplicazione della normativa interna contrastante con essa.

La Corte di giustizia UE ha infatti statuito che «una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123 [...] Inoltre, la proroga automatica (...) non consente di organizzare una procedura di selezione [ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva]» (sentenza 14 luglio 2016, *cansa* C458 / 14, *Promoimpresa*,».

A completamento del suesposto quadro normativo, meritano di essere ricordati ulteriori arresti giurisprudenziali che hanno evidenziato la criticità dei rinnovi, sostanzialmente automatici, delle concessioni.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche, con sentenza del 13 dicembre 2018, n. 201, ha disapplicato l'art. 30 del regio decreto n. 1775/1933, a mente del quale «qualora al termine della concessione persistano i fini della derivazione e non ostino superiori ragioni di pubblico interesse, al concessionario è rinnovata la concessione, con quelle modificazioni che, per le variate condizioni dei luoghi e del corso d'acqua si rendessero necessarie».

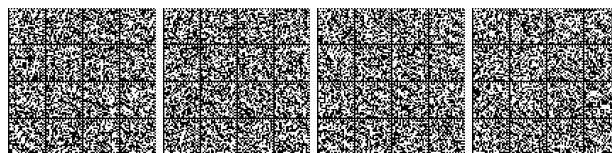
Detto giudice ha infatti affermato che tale disposizione «deve essere disapplicata nella parte in cui consente il rinnovo di un contratto di concessione, senza la previa indizione di una procedura, trasparente e conoscibile, che consenta ai terzi che vi hanno interesse di formulare una proposta concorrente, sulla base dei principi di derivazione comunitaria per i quali, quando l'amministrazione attribuisce occasioni di vantaggio a privati in relazione a beni pubblici la cui disponibilità sia limitata, deve rispettare i principi di non discriminazione e pari trattamento, corollari di quello di concorrenza su cui si basa il Trattato sull'Unione europea».

La Corte di cassazione (Sentenza n. 1082 del 16 settembre 2020) e codesta Corte costituzionale (Sentenza n. 10 del 29 gennaio 2021) sono intervenute nello stesso senso su questioni analoghe concernenti il rinnovo delle concessioni demaniali marittime.

In particolare, la Corte di cassazione, conformemente a quanto già ritenuto dal TSAP, ha disposto la disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con l'art. 12 della direttiva Bolkestein, in quanto norma immediatamente precettiva dell'ordinamento eurounitario, precisando che «[...] è indubbio, dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 227 del 24 giugno 2010), che l'art. 12 della direttiva Bolkestein è *self-executing*, cioè ha efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri».

Con il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. S4219 in merito alla legge della Provincia Autonoma di Trento n. 6/2021, è stato evidenziato come il rilascio di piccole concessioni idroelettriche c.d. mini-idro, (con potenza nominale media dell'impianto fino a 3000 kW), al pari delle concessioni per impianti di maggiore potenza, deve avvenire in «applica[zione di] una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», in quanto gli enti competenti rilasciano un titolo autorizzativo allo svolgimento di un'attività economica il cui accesso è limitato dalla scarsità della risorsa naturale necessaria al suo esercizio.

Detta Autorità è pervenuta quindi alla conclusione che l'assegnazione o riassegnazione delle concessioni di piccola derivazione idroelettrica, in assenza di una procedura selettiva tra i vari richiedenti, organizzata nel rispetto degli inderogabili principi di trasparenza, pubblicità e parità di accesso, si pone infatti in contrasto con i principi euro-unitari e nazionali a tutela e promozione della concorrenza, la cui osservanza condiziona, comunque, la legittimità costituzionale dell'esercizio della competenza normativa delle Province autonome (e a maggiore anche quella delle regioni a statuto ordinario).



La medesima AGCM con il parere del 31 gennaio 2024 Rif. n. S4867, ha inoltre segnalato la possibile incostituzionalità dell'art. 3 della legge della Regione Emilia Romagna sopra richiamata, per violazione dei principi dell'ordinamento euro-unitario in materia di assegnazione delle concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico (art. 117, comma 1, della Costituzione) e per violazione della competenza statale esclusiva in materia di «concorrenza» (art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione).

Con la segnalazione AS17223 la medesima AGCM ha, altresì, evidenziato il contrasto con i principi a tutela e promozione della concorrenza e di libertà di stabilimento, nonché con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, delle normative regionali facenti rinvio al procedimento di rinnovo automatico delle concessioni in scadenza, di cui al combinato disposto degli articoli 28 e 30 del regio decreto n. 1775/1933.

L'Autorità ha costantemente ribadito che, alla scadenza, ogni proroga, che non sia meramente funzionale all'espletamento dei processi competitivi di selezione del nuovo concessionario, contrasti con la disciplina eurolunitaria e con i principi di apertura concorrenziale del mercato, traducendosi in un ingiustificato favor per il gestore uscente.

Merita di essere infine richiamata la segnalazione dell'AGCM, AS1730 del 22 marzo 2021, contenente «Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2021», che è culminata nell'adozione da parte del Parlamento della legge n. 118/2022.

Tale segnalazione ha infatti auspicato l'adozione di una procedura equa, non discriminatoria e trasparente come modalità ordinaria di assegnazione delle concessioni, con garanzia di massima partecipazione e di parità di condizioni. La medesima segnalazione ha, inoltre, evidenziato il problema legato al possibile conflitto di interessi in considerazione della frequente coincidenza, in capo a regione o provincia autonoma, dei ruoli di legislatore, stazione appaltante e gestore uscente.

Occorre inoltre osservare che, il sacrificio della disciplina della concorrenza operato dal legislatore regionale con la disposizione impugnata, attraverso la proroga *sic et simpliciter* della durata dei contratti di concessione, in violazione dei principi di parità di trattamento, concorrenza e non discriminazione, non appare nemmeno controbilanciato dalla tutela di rilevanti interessi pubblici quali, ad esempio, la promozione di interventi di risanamento ambientale, di investimenti funzionali a una migliore conservazione degli invasi (anche per far fronte a eventi siccitosi), nonché la garanzia della salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sul punto, si evidenzia che l'esigenza di promuovere investimenti nel settore della produzione di energia idroelettrica nel suo complesso è stata debitamente considerata dalla Commissione europea in sede di archiviazione della procedura di infrazione n. 2011/20162 (in tema di mancata messa a gara delle concessioni idroelettriche scadute), che, seppur relativa a concessioni di grande derivazione idroelettrica, appare mutabile anche rispetto alle «piccole» concessioni.

Tutto ciò premesso, appare evidente che l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 1/2025 viola l'art. 11 della Costituzione perché, determinando il mancato adeguamento ad una norma come quella contenuta nell'art. 12 della direttiva Bolkestein considerata *self executing*, impedisce allo Stato italiano di adempiere pienamente agli obblighi che gli derivano dalla partecipazione all'Unione europea.

Per le medesime ragioni la disposizione censurata contrasta anche con l'art. 117 primo comma della Costituzione in quanto non assicura il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» che a loro volta rappresentano il limite all'esercizio della potestà legislativa regionale.

2) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 1/2025 impugnata nel presente giudizio, appare illegittimo anche perché adottato in violazione delle regole costituzionali di riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le regioni e le provincie autonome che assegnano unicamente al primo il potere di disciplinare la materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117 comma 2, lettera e), della Costituzione.

Detta materia, per pacifica giurisprudenza, ha infatti natura trasversale, stante il carattere finalistico della medesima, con conseguente possibilità di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni (*Cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale, Sentenze nn. 93 del 2017, 38 del 2013, 299 del 2012, 28 del 2014, 16 del 2021 e n. 39 del 2020).

L'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia deve avvenire in base a condizioni uniformi sul territorio nazionale.

Spetta dunque solo al legislatore statale definire le regole che disciplinano l'espletamento della gara ad evidenza pubblica per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (C. Cost. sentenze n. 1 del 2008 n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007) - rientrano nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione).

Ad analoghe conclusioni si può pervenire con riferimento alle piccole concessioni idroelettriche.



P. Q. M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 29 ottobre 2015, n. 18, pubblicata nel B.U.R. n. 103 del 29 ottobre 2015, avente ad oggetto «Norme per l'istituzione del parco regionale del delta del Po, in materia di divieti relativi alla ricerca ed all'estrazione degli idrocarburi» in relazione agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione con riguardo all'art. 12 della direttiva 2006/123, e all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Con l'originale notificato del ricorso si depositano:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 9 aprile 2025;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 11 aprile 2025

Avvocato dello Stato: AIELLO

Depositato il 14 aprile 2025

25C00106

N. 72

Ordinanza dell'8 marzo 2025 della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Regione Calabria nel giudizio di responsabilità a carico di M. O. e altri

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

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

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Il Giudice monocratico Guido Tarantelli, designato ai sensi dell'art. 133, comma 2, del codice della giustizia contabile (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 24057 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale, ex art. 133 c.g.c., nei confronti dei signori:

1) O M nato a il gennaio ed ivi residente C.F. , sindaco in carica dal all' e dal al (in carica nel periodo per mesi), elettivamente domiciliato in Cosenza alla Via Sabotino n. 55, presso lo studio dell'Avv. Benedetto Carratelli — c.f. CRRBDT63S23D086T — fax: 098475759 — pec: benedettocarratelli@pec.giufre.it dal quale è rappresentato e difeso in forza di procura in atti;

2) B M nato a l' ed ivi residente, C.F. , assessore in carica dall' al (in carica nel periodo per mesi) rappresentato e difeso, per procura in atti dall'Avv. Oreste Morcavallo (C.F. MRCRST49D19D086G), presso il cui studio in Cosenza, C.so Luigi Fera n. 23, è elettivamente domiciliato, fax 0984.413950 o p.e.c. studio-morcavallo@pecstudio.it



3) B D nato a C il ed ivi residente, C.F. , assessore in carica dall' al (in carica nel periodo per), elettivamente domiciliato in Catanzaro, alla Via Schipani n. 110, nello studio dell'Avv. Mariagemma Talerico, rappresentato e difeso, in forza di procura in atti, dall'Avv. Giuseppe Carratelli (c.f. CRRGPP88T07D086J), con studio in Cosenza alla via Sabotino n. 55, fax 0984/75759, p.e.c.: giuseppecarratelli@pec.studiolegalecarratelli.it

4) D C F nato a l' ed ivi residente, C.F. , assessore in carica dal al e dall' al (in carica nel periodo per);

5) M C nato a Cosenza l' e residente a , C.F. 60 , assessore in carica dall' al (in carica nel periodo per mesi), rappresentato e difeso — giusta procura in atti dagli Avv.ti Mario D'Urso (c.f. DRSMRA-34A27H703O) ed Antonio D'Urso (c.f. DRSNTN69C01H703G), e con gli stessi elettivamente domiciliato presso gli indirizzi di posta elettronica certificata: studioavvdurso@pec.it e avvantoniodurso@pec.it

6) S R nata a il ed ivi residente, C.F. , assessore in carica dall' al e dal al (in carica nel periodo per), rappresentata e difesa — per procura in atti — dall'Avv. Oreste Morcavallo (C.F. MRCRST49D19D086G), presso il cui studio in Cosenza, C.so Luigi Fera n. 23, è elettivamente domiciliata, fax 0984.413950, p.e.c. studiomor-cavallo@pecstudio.it

7) V L nato a il ed ivi residente, C.F. , assessore con delega al bilancio dall' al e dal al (in carica nel periodo per), rappresentato e difeso, come da procura alle liti allegata al presente atto, dall'avv. Gaetano Callipo (CLLGTN64R11E041M), con domicilio digitale eletto all'indirizzo di posta elettronica certificata gaetano.callipo@pec.it

8) P F L nata a il e residente a , C.F. , assessore dal al e dal al (in carica nel periodo per), rappresentata e difesa, in virtù di procura in calce al presente atto, dall'Avv. Valerio Zicaro (ZCRVL-R80H18D086C), elettivamente domiciliata presso il suo studio in Cosenza alla Piazza Zumbini n. 72, fax: 0984.408041 e p.e.c.: valerio.zicaro@avvocaticosenza.it

9) C F nato a il ed ivi residente, C.F. , assessore dal al (in carica nel periodo per), rappresentato e difeso, in virtù di procura in atti, dall'Avv. Carmelo Salerno con domicilio presso il suo studio, in Cosenza, via Mortati, n. 23, PEC: avv.carmelosalerno@pec.giuffrè.it (FAX: 0984/408752);

10) S M nata a il e residente a , C.F. , assessore dal al (in carica nel periodo per), elettivamente domiciliata in Cosenza alla Via Sabotino n. 55, presso lo studio dell'Avv. Benedetto Carratelli (c.f. CRRBDT63S23D086T – fax: 098475759 – pec: benedettocarratelli@pec.giuffrè.it dal quale è rappresentata e difesa in forza di procura in atti;

11) S M nato a l' ed ivi residente, C.F. , assessore dall' al (in carica nel periodo per), elettivamente domiciliato in Cosenza alla Via Sabotino, n. 55, presso lo studio dell'Avv. Benedetto Carratelli (c.f. CRRBDT63S23D086T – fax: 098475759 – pec: benedettocarratelli@pec.giuffrè.it dal quale è rappresentato e difeso in forza di procura in atti;

12) V C nato a il e residente , C.F. , assessore dal al e dal al (in carica nel periodo per), elettivamente domiciliato in Cosenza alla Via Sabotino n. 55, presso lo studio dell'Avv. Benedetto Carratelli (c.f. CRR BDT 63S23 D086T – fax: 098475759 – pec: benedettocarratelli@pec.giuffrè.it dal quale è rappresentato e difeso in forza di procura in atti;

13) F G nato a il e residente a , C.F. , revisore dei conti dal al ;

14) B S nato a il ed ivi residente, C.F. , revisore dei conti dal al ;

15) S T nata a il e residente a , C.F. , revisore dei conti dal al , rappresentati e difesi, in virtù di distinti mandati in atti, dall'Avv. Giovanni Spataro (C.F.: SPTGNN63M12D086T) fax 0984398003, p.e.c. avv. giovannispataro@pec.giuffrè.it con domicilio eletto in Cosenza piazza Europa 9;

16) B N F nato a il e residente a C.F. , revisore dei conti dal al ;

17) S F nato a il ed ivi residente C.F. , revisore dei conti dal al ;

18) T S nato a il ed ivi residente C.F. , revisore dei conti dal al , rappresentati e difesi in virtù di procura in calce dell'Avvocato Agostino Conforti (C.F. CNFGTN66L01D086M) del foro di Cosenza con studio in Cosenza alla Via Guido Dorso, n. 23, Tel. Fax. 098436217, p.e.c. avvagostinoconforti@cnfpec.it

Visto il ricorso in epigrafe, con cui la Procura Regionale ha chiesto nei confronti dei suindicati amministratori l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 248, commi 5 e 5-bis del TUEL per avere gli stessi, nella qualità di amministratori e revisori, negli anni sin dal del Comune di posto in essere condotte gravemente colpose che hanno causalmente contribuito al verificarsi del dissesto finanziario dell'ente, deliberato dal Consiglio comunale, con deliberazione n. dell'



Visto il decreto presidenziale n. 252 del 9 ottobre 2024 recante la designazione del giudice monocratico;

Visto il decreto del 9 ottobre 2024 recante la fissazione dell'udienza camerale per la trattazione in sede monocratica del giudizio per il giorno 26 novembre 2024;

Visto il decreto del 4 novembre 2024 con cui La Procura, rilevata la mancata notifica del ricorso e decreto di fissazione dell'udienza – e il mancato riscontro dell'UNEP alla richiesta di procedere alla notifica ai sensi dell'art. 138 c.p.c. ovvero *ex art.* 139 c.p.c. presso la sede dell'ufficio dove la destinataria dell'atto svolge il proprio incarico di Presidente della Provincia Regionale di — veniva autorizzata alla notificazione del ricorso sanzionatorio a S R a mezzo delle forze di polizia ai sensi dell'art. 133 c.g.c.;

Vista la documentazione depositata dal Pubblico Ministero;

Viste le memorie di costituzione e i relativi allegati ritualmente depositati;

Letta l'ordinanza a verbale all'udienza del 26 novembre 2024 con la quale — vista l'eccezione delle convenute S R e P F L di violazione dell'art. 133, comma 5, c.g.c., poiché tra la data di notifica e quella dell'udienza di discussione intercorre un termine inferiore ai 30, con relativa richiesta di rinvio – veniva disposto il rinvio all'udienza del 13 gennaio 2025;

Uditi nella camera di consiglio del 13 gennaio 2025, per la Procura regionale il V.P.G. Dott. Giovanni Di Pietro, per i convenuti O , S , S e V l'Avv. Benedetto Carratelli, per V l'Avv. Gaetano Callipo, per B , T e S l'Avv. Agostino Conforti, per B , F e S l'Avv. Giovanni Spataro, per B e S l'Avv. Oreste Morcavallo, per B l'Avv. Giuseppe Carratelli, per C l'Avv. Carmelo Salerno, per M l'Avv. Crescenzo Santuori per delega, per P l'Avv. Valerio Zicaro; per il convenuto D C , non costituito, nessuno è comparso.

Premesso in fatto

1. La Procura regionale agiva in giudizio chiedendo l'emissione di un decreto per l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 248, comma 5 e 5-*bis* del Tuel, nei confronti degli amministratori e revisori convenuti in quanto responsabili di avere contribuito con le proprie condotte gravemente colpose al verificarsi del dissesto finanziario del Comune di e, per l'effetto, che venisse stabilito per gli stessi l'impossibilità di ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, nonché per il sindaco *pro tempore* che lo stesso venisse dichiarato non candidabile, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo e che non potesse altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Per i revisori dei conti chiedeva di dichiararsi che gli stessi non potessero essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti e degli organismi ad essi riconducibili fino a dieci anni in funzione della gravità accertata, con trasmissione dell'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Si richiedeva, inoltre, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria commisurata alla retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione nella misura specificata.

A sostegno della propria domanda la Procura regionale rappresentava che in data 18 luglio 2019 la Sezione di Controllo per la regione Calabria, a seguito degli accertamenti contenuti nella deliberazione n. 66/2019 e delle deduzioni dell'ente locale, trasmetteva la deliberazione n. 106/2019 con la quale accertava il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi fissati dal Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale (PRFP), approvato dal Consiglio Comunale di con la deliberazione n. del e successivamente riformulato con la deliberazione dell' n. (in ragione delle modifiche attuate con il decreto-legge n. 35/2013); la deliberazione n. 106/2019 veniva confermata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, accertando l'obbligo del comune di Cosenza di dichiarare il dissesto, poi avvenuto con la deliberazione n.51 dell' .

Il ricorso indicava che il PRFP approvato dal Comune sulla base dei dati contabili dell'ultimo rendiconto approvato (rendiconto) aveva quantificato una massa passiva da ripianare nel decennio , di valore complessivo pari a euro e il ripiano della situazione debitoria era stato previsto individuando quali specifiche risorse la riduzione



della spesa corrente (53 milioni di euro), il riordino delle aliquote dell'IMU (29 milioni di euro), le modifiche dell'attività di misurazione necessarie per determinare le tariffe del servizio idrico integrato (SII) (8,6 milioni di euro), l'introduzione delle tariffe TARES (17,2 milioni di euro) ed il recupero dell'evasione fiscale (15,9 milioni di euro).

Il PRFP aveva individuato tra le passività anche partite debitorie di futura emersione, e quindi indeterminate, e il piano non prevedeva la ripartizione del recupero su base annuale.

Inoltre, la Sezione di controllo richiamava l'aggiornamento delle grandezze contabili con i principi dell'armonizzazione contabile entrati in vigore dopo l'approvazione del decreto legislativo n. 118/2011 e indicava che la situazione dell'ente dovesse tenere conto del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 (decreto legislativo n. 118/2011) e dell'obbligo del ripiano trentennale di una quota di disavanzo pari a 3,3 milioni di euro per ciascun anno e degli accantonamenti e vincoli per assicurare gli equilibri di bilancio.

Le delibere della Sezione di controllo n. 66 e n. 106 del 2019 accertavano i seguenti elementi.

A) Le entrate.

Il piano di risanamento proposto prevedeva una più efficace attività di accertamento e riscossione delle entrate per sostenere le passività individuate con l'approvazione del piano.

In particolare, il PRFP aveva ritenuto di introitare maggiori risorse dal riordino delle aliquote IMU, da una più efficace misurazione dei consumi relativi al servizio idrico integrato, da una più incisiva azione della riscossione della tariffa relativa al servizio rifiuti e dallo svolgimento di una più rigorosa azione volta al recupero dell'evasione fiscale.

La Sezione di controllo della Corte dei conti, per le annualità 2015/2018, indicava l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi programmati e come l'ente locale, nell'incapacità di gestire la riscossione delle entrate, avesse ampliato le passività e gli oneri.

Venivano quindi indicate per le singole annualità le varie differenze tra quanto programmato e quanto effettivamente riscosso.

B) Le Spese.

Le verifiche eseguite hanno indicato che la contrazione delle spese correnti programmata non è stata concretamente attuata (- 53 milioni di euro) e che non sono stati realizzati gli obiettivi di smaltimento della spesa corrente.

Inoltre, la riduzione dei residui passivi sarebbe un apparente miglioramento poiché il decreto legge n. 35/2013 e successive disposizioni hanno reso disponibili anticipazioni di liquidità che hanno alleggerito il carico dell'esposizione debitoria e ridotto il complessivo ammontare dei residui passivi conservati in bilancio; tuttavia le anticipazioni vincolano gli enti beneficiari dell'onere della restituzione delle somme con la maggiorazione degli interessi a vantaggio dell'istituto erogatore (Cassa Depositi e Prestiti).

Venivano quindi indicate per le singole annualità le differenze tra gli impegni di spesa programmati e come poi effettivamente incrementati.

C) Debiti fuori bilancio.

Il PRFP ha previsto l'emersione nel decennio di debiti per circa milioni di euro e ha dato rilievo alla sussistenza di un debito verso il Commissario per l'emergenza ambientale di importo pari a circa milioni di euro.

I dati esaminati dalla Sezione di controllo hanno indicato che nell'anno sono stati riconosciuti debiti per milioni di euro, che ulteriori debiti per milioni sono stati attestati in attesa di riconoscimento per spese per investimenti privi di copertura finanziaria e nell'anno debiti per milioni di euro.

Inoltre, vengono rendicontate spese per milioni per debiti assunti senza impegno e privi di copertura finanziaria e non risultano considerati i debiti verso .

Nell'anno risultano riconosciuti debiti per mila euro, non viene rendicontata l'effettiva consistenza dei debiti pur essendo richiesta per la verifica dell'attuazione del piano e non è effettivamente chiarita la situazione debitoria verso .

Nell'anno 2018 non risultano riconosciuti debiti fuori bilancio, ma soprattutto non sono stati forniti i chiarimenti e le necessarie esplicitazioni richieste sulla situazione debitoria effettivamente sussistente in capo al comune di .

La mancata azione di trasparenza ha ricompreso anche i rapporti debito/credito con le società partecipate, in modo particolare la situazione di in crisi economico finanziaria e avente quale socio unico il suddetto comune, con aggravamento della situazione economico finanziaria dell'ente.

Inoltre, i controlli hanno accertato al per il servizio rifiuti debiti pagati di importo pari a milioni di euro e da pagare di importo corrispondente a milioni e ulteriori debiti accertati verso la regione Calabria riferiti al servizio idrico integrato per circa milioni di euro.

Emerge dunque il mancato rispetto delle previsioni del piano e l'assoluta inattendibilità della stima delle passività.



D) Ulteriori criticità.

Al mancato risanamento si aggiunge il progressivo deterioramento della situazione economico finanziaria.

Il comune di ha attestato al una giacenza di cassa di milioni di euro e la disponibilità di una cassa vincolata di valore pari a milioni di euro che, negli esercizi successivi, si riducono in modo significativo, in quanto, alla data del la giacenza di cassa è risultata pari a euro e quella della cassa vincolata pari a euro, al i suddetti valori subiscono un ridimensionamento ulteriore risultando entrambe le giacenze di valore pari a euro e, infine, nell'esercizio le suddette giacenze hanno un valore ancora inferiore e pari a euro. Alla data del dato della giacenza di cassa risulta pari a euro e le somme disponibili sono risultate sottoposte a pignoramenti da parte dei terzi creditori.

Inoltre, si assiste al continuo ricorso a significative anticipazioni di tesoreria () omettendo la restituzione delle somme entro il termine dell'esercizio finanziario; nel non risultano restituiti milioni di euro e nel milioni di euro.

Con riferimento poi all'utilizzo delle risorse vincolate, nell'esercizio finanziario il comune di risulta avere utilizzato risorse vincolate non restituite al pari a milioni di euro, nel le quote vincolate utilizzate e non restituite a fine esercizio vengono rendicontate pari a milioni di euro, nel delle risorse vincolate impiegate e non restituite è pari a milioni di euro e, anche al , viene attestato l'impiego di risorse vincolate e non restituite pari a milioni di euro.

Tali dati indicherebbero l'inequivocabile incapacità di assicurare l'equilibrio della parte corrente del bilancio (non essendo riuscito nell'obiettivo di utilizzare la leva fiscale e quella della contrazione delle spese correnti per finanziare le passività preesistenti, aggravando ulteriormente gli oneri per garantire l'ordinaria gestione).

Inoltre, la Sezione di controllo ha rilevato che la mancata corretta attuazione dei principi sull'armonizzazione contabile ha evidenziato un risultato di amministrazione più favorevole di quello effettivamente conseguito.

In particolare, nell'esercizio in quelli successivi l'anticipazione di liquidità concessa all'ente non è stata correttamente sterilizzata e iscritta in bilancio tra le poste accantonate dal momento che risulta formalmente iscritta per il minore importo di milioni di euro piuttosto che per l'importo corretto di euro milioni di euro garantendo un vantaggio non dovuto per l'ente di milioni di euro.

Parimenti si è evidenziato il ricorso al fondo anticipazioni di liquidità sterilizzato in bilancio per sostenere le risorse per la configurazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

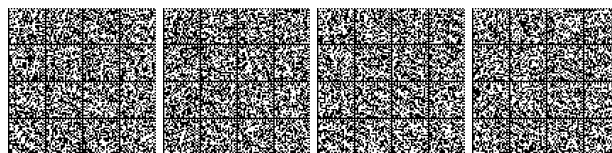
Quindi la Sezione controllo ha ritenuto sottostimata la determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità in considerazione dei dati sull'effettiva riscossione delle entrate e della scelta di non considerare i proventi dei fitti attivi e le entrate connesse all'utilizzo del servizio idrico integrato per le quali, secondo i principi dell'armonizzazione contabile, sarebbe risultato necessario prenderle in considerazione.

Allo stesso modo gli amministratori del comune di avrebbero sottostimato il risultato di amministrazione non accantonando somme a titolo di indennità di fine mandato per il sindaco, non prevedendo importi vincolati per gli investimenti e accantonamenti a titolo di fondo contenzioso e di fondo perdite società partecipate; mancati accantonamenti non giustificati in ragione dell'evidenziata rilevanza del contenzioso (indicando la mancanza di un'apposita relazione come richiesta dalle norme contabili), così non giustificata è la mancata evidenza del fondo perdite per le società partecipate sulla base della situazione di gravissima crisi economico finanziaria della società partecipata Amaco per la quale l'ente risulta essere l'unico socio di riferimento.

In punto di diritto la Procura rappresentava che la dichiarazione dello stato di dissesto, con la quale si formalizza la situazione di incapacità dell'ente di assolvere alle proprie funzioni e ai servizi indispensabili e di fare fronte ai crediti liquidi ed esigibili dei terzi creditori con le modalità previste dagli articoli 193 e 194 del Tuel, esteriorizza una situazione di irreversibile precarietà finanziaria che, fisiologicamente, non si materializza *uno actu* ma che definisce una condizione che trova nelle gestioni protratte per anni le cause o le concause dell'evento accertato.

Il comune di ha attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis) attestando di non essere nelle condizioni di potere riequilibrare la situazione economico finanziaria dell'ente con gli strumenti ordinari previsti dal legislatore (art. 193 Tuel) e impegnandosi ad attuare un piano di risanamento delle passività sussistenti in un arco temporale predefinito (dieci anni), rispettando gli obiettivi prefissati e gli amministratori erano tenuti, dopo l'approvazione del piano, a rispettare gli obiettivi programmati e a non aggravare la situazione economico finanziaria.

Per contro, la Sezione di controllo, nelle delibere richiamate, ha accertato che i principali obiettivi prefissati erano stati completamente disattesi e che il volume delle passività è risultato notevolmente ampliato per effetto di rilevanti sopravvenienze passive, nei termini fattuali sopra richiamati.



Quanto alla responsabilità da dissesto la Procura indicava che il legislatore ha configurato una fattispecie tipizzata di responsabilità, con autonoma disciplina rispetto alla sussistenza della fattispecie di carattere risarcitorio, che è da ritenere autonomamente configurabile ed eventualmente con la stessa coesistente; inoltre la fattispecie tipizzata ha carattere sanzionatorio e, in quanto tale, non richiede il preventivo accertamento della causazione del danno dal momento che il legislatore ha previsto la riconducibilità delle conseguenze sanzionatorie solo in considerazione dell'esistenza e dell'accertamento delle condotte ritenute rilevanti *ex lege* per fare scaturire il suddetto effetto, risultando sufficiente (Sezioni Riunite sentenza n. 12/2007) l'accertamento della violazione dello specifico precetto previsto dalla legge e la sussistenza dell'elemento psicologico nella forma del dolo o della colpa grave, posto che l'evento lesione è costituito dalla dichiarazione di dissesto al quale gli convenuti possono avere contribuito sul piano causale, con condotte di tipo commissivo o omissivo.

L'accertato inadempimento degli obblighi e dei vincoli connessi all'approvazione del piano di riequilibrio, come anche le ulteriori violazioni delle norme contabili, determinano la responsabilità di quegli amministratori che, quali componenti della giunta risultati in carica per almeno dodici mesi nel periodo oggetto di verifica (), hanno adottato gli atti richiamati e che, in virtù delle funzioni e dei compiti agli stessi assegnati, sono da considerare responsabili sulla base di quanto previsto dall'articolo 248, comma 5 del TUEL per avere contribuito alla causazione del dissesto dell'ente, tenuto conto degli specifici poteri di indirizzo e di controllo sull'andamento dell'azione amministrativa. Inoltre, gli atti di predisposizione dei bilanci e dei rendiconti e la successiva approvazione sono riservati alla competenza degli organi di indirizzo politico quali atti propri anche se si avvalgono della collaborazione degli uffici amministrativi (Corte dei conti, Terza Sezione Appello n. 1071/2018).

Quanto all'elemento psicologico, in considerazione della precedente approvazione del piano di riequilibrio, vi sarebbe stata la mancanza di una rigorosa verifica e di un attento controllo sull'andamento del programma di risanamento al fine di predisporre, ove necessario, i più idonei interventi per assicurare il rispetto degli impegni assunti e salvaguardare la situazione economico finanziaria dell'ente.

La responsabilità degli amministratori nella vicenda in esame concorre con quella dei revisori dei conti, ovvero di coloro che in carica dal (), hanno sempre espresso pareri favorevoli sui documenti contabili sottoposti al loro controllo omettendo di svolgere un accertamento motivato sulla congruità, coerenza ed attendibilità dei dati contabili contenuti nei predetti documenti, pur in presenza delle evidenti e gravi criticità manifestatesi in relazione all'effettivo perseguimento degli obiettivi del piano e alle considerevoli violazioni delle norme contabili, tenuto conto anche della loro posizione qualificata.

In particolare, le relazioni sull'andamento del piano hanno sottovalutato, con formule spesso reiterate e stereotipate, le criticità sussistenti finendo per esprimere un ingiustificato giudizio positivo sull'attuazione del piano di riequilibrio dell'ente.

I controlli e le verifiche eseguite dal collegio dei revisori nell'anno 2015 e nel primo semestre (revisori F , B e S) sarebbero del tutto carenti avendo sottovalutato rilevanti profili di criticità già ben evidenti rispetto alle previsioni contenute nel piano di riequilibrio approvato per il ripiano delle passività preesistenti.

Le successive relazioni sull'andamento del piano di riequilibrio, ovvero quelle riferite al secondo semestre , al e al primo semestre (revisori B , T e S) ripropongono anch'esse in modo stereotipato considerazioni di carattere generico non dando il necessario rilievo alle gravi e reiterate criticità emerse.

Le ripetute criticità riferite a tutte le principali voci inserite nel piano non hanno mai indotto il collegio dei revisori a segnalare, come risultava evidente, il grave e reiterato inadempimento degli obblighi assunti al momento dell'approvazione del PRFP.

Soltanto la relazione sulla valutazione del piano redatta per il primo semestre ha evidenziato con maggiore vigore talune delle criticità riferite alla situazione economico finanziaria dell'ente, come anche relative all'attuazione del piano.

Quanto alla responsabilità degli amministratori la Procura la imputava a coloro che, nella qualità di componenti della Giunta comunale nel periodo oggetto di contestazione (), sono rimasti in carica per un periodo minimo di almeno un anno e per i quali la sanzione contestata dovrà comunque essere proporzionata alla durata dell'incarico rivestito e alla specifica rilevanza della delega assunta.

Nei confronti dei convenuti la Procura agiva chiedendo l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 248, comma 5, del Tuel sia rispetto alle incandidabilità di *status* o di nomina per i revisori, che l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, quantificata in ragione delle retribuzioni e dei periodi di espletamento delle funzioni e precisamente:

O M (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;



B M (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a cinque volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

B D (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a cinque volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

D C F (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a quindici volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

M C (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a cinque volte in ragione del periodo sessantaquattro di durata e della carica ricoperta euro ;

S R (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a quindici volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

V L (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

P F L (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a quindici volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

C F (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a dieci volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

S M (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a dieci volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

S M (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a otto volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

V C (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a quindici volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

F e G (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

B S (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

S T (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

B N F (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

S F (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro ;

T S (retribuzione mensile lorda per gli anni euro), sanzione pecuniaria pari a venti volte in ragione del periodo di durata e della carica ricoperta euro .

2. I convenuti si costituivano in giudizio con la sola eccezione di D C F , la cui notifica avveniva a mani in data 11 ottobre 2024.

2.1 Con memoria dell'11 novembre 2024 si costituivano in giudizio i convenuti B , S , T , i quali eccepivano l'infondatezza della domanda, anche per mancata dimostrazione del nesso di causalità tra le condotte contestate e il dissesto dell'ente, indicando che il Collegio dei revisori aveva sempre sollecitato, direttamente ed attraverso i provvedimenti (pareri) di competenza, le azioni necessarie per rimediare alle criticità presenti nell'attuazione del piano e che la vera causa del dissesto finanziario del Comune di affonda le proprie radici nel precedente periodo alla citata sentenza delle SS.RR. n. 2/2015/EL che ha approvato il piano, posto che questo non teneva conto di una situazione debitoria emersa solo successivamente, grazie anche all'intervento del Collegio dei revisori del periodo e della Sezione Controllo.

Veniva altresì eccepita l'infondatezza delle singole contestazioni mosse ai revisori del periodo , nonché quanto al profilo soggettivo l'insussistenza della «colpa grave», e conseguente assenza di qualsiasi contributo causale nella successiva dichiarazione di dissesto del Comune.

2.2 Con memoria dell'8 novembre 2024 si costituiva il convenuto B , il quale formulava eccezione d'incostituzionalità dell'art. 248 commi 5 e 5-bis del TUEL per contrasto con gli artt. 111, 3, 25 e 51 Costituzione.

In particolare, vi sarebbe violazione del principio di terzietà perché l'iniziativa giudiziale di cui ai commi 5 e 5-bis, assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti, consegue necessariamente al risultato ed alle conclusioni degli accertamenti delle Sezioni territoriali di controllo della Corte dei conti.



Vi sarebbe violazione degli artt. 3 e 27 per la previsione di un tempo predefinito ed invariabile di incandidabilità ed ineleggibilità, incompatibile con i principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Inoltre, vi sarebbe disparità tra Sindaco responsabile (che non può ricoprire le cariche di Sindaco, Presidente della Provincia, Assessore, Deputato, Senatore e parlamentare europeo) ed assessore responsabile (che non può ricoprire la carica di assessore, ma può essere eletto Sindaco, parlamentare e deputato europeo).

Nel merito eccepiva l'infondatezza del ricorso e la mancata prova della colpa grave e, in via subordinata, l'assenza di apporto causale e la prescrizione dell'azione.

2.3 Con memoria del 15 ottobre 2024 si costituiva in giudizio il convenuto B , il quale formulava eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 133 c.g.c. considerata la complessità dell'indagine e la ristrettezza dei termini del giudizio, poiché il ristretto termine per la costituzione (trenta giorni) non consentirebbe neanche l'accesso agli atti (di cui all'art. 22 della legge n. 241/1990), da cui la violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Nel merito eccepiva l'infondatezza della richiesta, nonché la carenza dell'elemento soggettivo.

2.4 Con memoria dell'11 novembre 2024 si costituiva il convenuto C , il quale eccepiva in via preliminare il difetto di giurisdizione in relazione alla parte della domanda con la quale la Procura erariale ha chiesto l'irrogazione della sanzione di *status*.

Sempre in via preliminare, in rito, eccepiva la nullità per indeterminatezza delle contestazioni mosse, senza specificare le condotte e senza tener conto delle deleghe.

In via preliminare, nel merito, eccepiva l'intervenuta prescrizione sia sulla sanzione pecuniaria che su quella interdittiva.

Nel merito eccepiva la carenza probatoria e l'assenza dell'elemento soggettivo.

Infine, il convenuto formulava questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, quinto comma, del TUEL, nella parte in cui prevede l'irrogazione delle sanzioni di stato per aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario senza alcuna proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità della condotta e/o e all'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, per violazione degli artt. 3 e 27, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 49, comma 3, CDFUE, con richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

2.5 Con memoria dell'8 novembre 2024 si costituivano in giudizio i revisori dei conti F , S e B , i quali eccepivano l'inammissibilità e/o improcedibilità poiché il rito sanzionatorio resterebbe circoscritto alle sole sanzioni e non anche all'interdizione dalle cariche nelle amministrazioni locali che richiederebbe un accertamento con rito ordinario e vi sarebbe anche una violazione del principio del *ne bis in idem*.

Eccepivano poi la prescrizione, la carenza dei presupposti (sia dell'elemento soggettivo che del nesso causale), argomentando ampiamente nel merito delle contestazioni, nonché l'erronea quantificazione delle misure sanzionatorie ed interdittive.

2.6 Con comparsa del 7 novembre 2024 si costituiva il convenuto M , il quale eccepiva l'inammissibilità della domanda per violazione art. 248, comma 5, del Tuel, il cui regime sanzionatorio riguarda il «dissesto» e non la mancata attuazione del Piano di riequilibrio. Inoltre, eccepiva che il convenuto era stato assessore solo per un anno e non per due esercizi come indicato dalla giurisprudenza.

Nel merito eccepiva la carenza del collegamento causale e la relativa assenza di prova; veniva peraltro rappresentato che l'esercizio non aveva inciso sull'inesatta attuazione del PRFP.

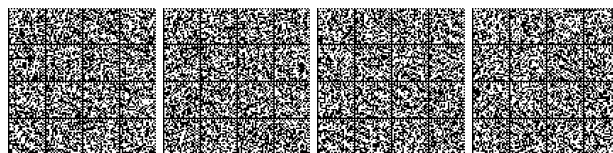
Vaniva poi indicata la carenza di «colpa grave» e la rilevanza del principio di buona fede.

Infine, lamentava la violazione art. 134, comma 2, decreto legislativo n. 174/2016 per la mancata graduazione delle sanzioni irrogate.

2.7 Con memoria dell'8 novembre 2024 si costituiva in giudizio il convenuto O , il quale eccepiva in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, poiché il rito dell'art. 133 c.g.c. è sommario e l'accertamento della responsabilità deve avvenire in sede ordinaria.

Sempre in via preliminare, nel merito, eccepiva l'intervenuta prescrizione e nel merito l'infondatezza della pretesa argomentando sulle contestazioni mosse; eccepiva inoltre l'assenza dell'elemento soggettivo.

2.8 Con memoria del 23 novembre 2024 si costituiva in giudizio la convenuta P , che eccepiva in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per mancato rispetto dei termini a difesa chiedendo il rinvio dell'udienza.



Veniva altresì eccepita l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 133 c.g.c., in relazione alle sanzioni interdittive, alla luce della pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione n. 13205/2024 e delle Sezioni Riunite n. 4/2022, nonché inammissibilità per genericità poiché le posizioni dei convenuti sarebbero state accomunate da una responsabilità collettiva.

Eccepiva poi l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 248, comma 5, TUEL per difetto dei presupposti e in via subordinata per illogicità nella determinazione e quantificazione della sanzione pecuniaria; eccepiva inoltre l'intervenuta prescrizione.

2.9 Con memoria dell'8 novembre 2024 la convenuta S eccepiva in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, poiché il rito dell'art. 133 c.g.c. è sommario e l'accertamento della responsabilità deve avvenire in sede ordinaria.

Sempre in via preliminare, nel merito, eccepiva l'intervenuta prescrizione e nel merito l'infondatezza della pretesa argomentando nel merito delle contestazioni mosse; eccepiva inoltre l'assenza dell'elemento soggettivo.

2.10 Con memoria dell'8 novembre 2024 il convenuto S articolava difese sovrapponibili a quelle di S , richiamando anche la brevità del periodo in contestazione.

2.11 Con memoria del 13 novembre 2024 la convenuta S eccepiva in via preliminare la violazione del termine a difesa, chiedendo il rinvio dell'udienza.

Eccepiva poi l'inammissibilità del ricorso perché l'art. 133 c.g.c. riserva alla Corte dei conti l'applicazione della sola sanzione pecuniaria e non anche quella politica.

La convenuta formulava poi eccezione d'incostituzionalità dell'art. 248 commi 5 e 5-bis del TUEL per contrasto con gli artt. 111, 3, 25 e 51 Costituzione, e nel merito eccepiva l'infondatezza del ricorso e la mancata prova della colpa grave e, in via subordinata, l'assenza di apporto causale e la prescrizione dell'azione, con difese sovrapponibili a quelle del convenuto B .

2.12 Con memoria del 25 novembre 2024 il convenuto V eccepiva in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione rispetto alle misure interdittive.

Eccepiva poi l'incostituzionalità dell'art. 248, comma 5, c.g.c. rispetto agli artt. 3 e 51 Costituzione per violazione dei principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento.

Nel merito il convenuto eccepiva l'infondatezza dell'azione per difetto di prova e carenze istruttorie, carenza dei presupposti, difetto del nesso di causalità e dell'elemento psicologico, nonché omessa valutazione di fatti ed atti rilevanti ai fini del giudizio.

In via subordinata chiedeva di ridurre entità della sanzione pecuniaria al minimo edittale.

2.13 Con memoria dell'8 novembre 2024 il convenuto V articolava difese sovrapponibili a quelle di S .

3. Nella camera di consiglio del 26 novembre 2024, vista l'eccezione preliminare di S R e P F L di violazione del termine di trenta giorni previsto dall'art. 133, comma 5, c.g.c. e la richiesta di rinvio a cui la Procura non si opponeva, con ordinanza a verbale veniva disposto il rinvio all'udienza di discussione del 12 gennaio 2025.

4. Con note del 17 dicembre 2024 il convenuto M richiamava la propria memoria di costituzione rilevando l'inammissibilità ed improcedibilità del ricorso, l'intervenuta prescrizione dell'azione, l'infondatezza della pretesa sanzionatoria per carenza del requisito di carica dell'assessore M per almeno due esercizi finanziari, la carenza del nesso causale, la circostanza che l'esercizio finanziario non ha influito sulla asserita non attuazione del PRFP, la violazione dell'art. 248, comma 5, decreto legislativo n. 267/2000, la carenza di «colpa grave», la rilevanza del principio di buona fede e la mancata graduazione delle sanzioni irrogate.

5. All'udienza camerale del 13 gennaio 2025 le parti concludevano come da verbale d'udienza.

La causa veniva trattenuta in decisione.

Considerato in diritto che

6. In via pregiudiziale viene in rilievo l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 248, comma 5, TUEL, per difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui, avendo previsto per gli amministratori comunali una sanzione interdittiva in misura fissa decennale, impedisce di considerare il diverso grado di responsabilità — colpa grave o dolo — e di commisurare la sanzione rispetto alla gravità del fatto, con violazione dei principi costituzionali di gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza, e parità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione; eccezione prospettata anche confrontando la disparità di trattamento con i componenti del collegio dei revisori, nei cui



confronti la misura interdittiva può essere graduata entro la durata massima di dieci anni, come previsto dal comma 5-*bis* dello stesso art. 248 TUEL, aggiunto dall'art. 3 decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La questione di legittimità costituzionale sollevata deve essere esaminata, in via pregiudiziale rispetto ad ogni altra eccezione, alla luce della sua rilevanza e non manifesta infondatezza.

Tali profili devono avere come punto di partenza la disciplina dell'art. 248, comma 5, TUEL e la sua portata nell'ordinamento interno come tracciato dalla giurisprudenza.

In particolare, la norma nella sua formulazione antecedente a quella attuale prevedeva che «gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile», oltre ad ulteriori specifiche incandidabilità per i sindaci. Il legislatore è intervenuto con l'art. 3, comma 1, lett. s) del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modifiche dalla legge n. 213/2012, novellando il comma 5. In particolare, la nuova formulazione ha previsto che «gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati», mantenendo le ulteriori incandidabilità per i Sindaci e specificando che «Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».

La novella, dunque, oltre ad introdurre la previsione di una sanzione pecuniaria, ha eliminato il limite di indagine ai cinque anni precedenti al dissesto e ha previsto che la responsabilità possa essere riferita anche a quelle condotte che abbiano semplicemente «contribuito» al verificarsi del dissesto, in luogo della precedente impostazione del dissesto quale «diretta conseguenza» delle condotte; quindi, vengono in rilievo quelle azioni ed omissioni che abbiano anche solo facilitato o aggravato il dissesto e, dunque, che si siano poste in termini di contributo concausale e non di necessaria sufficienza alla realizzazione dell'evento dissesto.

Sotto la vigenza della nuova disciplina si è registrato un contrasto tra alcune pronunce in cui il giudice contabile, in applicazione dell'art. 248, comma 5, TUEL, ha espressamente irrogato la sanzione relativa all'incandidabilità degli amministratori, a fronte di altre nelle quali si è limitato all'accertamento della responsabilità rimettendo l'irrogazione della sanzione ad altra autorità amministrativa («Dal medesimo ed unico accertamento discendono, infatti, due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall'art. 248, comma 5 e 5-*bis*, e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai medesimi commi, che verranno poi irrogate dall'autorità amministrativa competente», Corte dei conti, Sez. Giur. Calabria, sent. n. 122/2021). Su tale contrasto sono intervenute le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza n. 4/2022/QM) che hanno indicato il principio secondo cui «Con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai comma 5 e 5-*bis* dell'art. 248 del decreto legislativo n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata». In particolare, nel corpo delle argomentazioni, la sentenza ha ritenuto che «le sanzioni interdittive (o “di *status*”) conseguono di diritto all'unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell'ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle citate sanzioni di *status*: da tale accertamento discende, infatti, il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi; — il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto».

Successivamente sono intervenute anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione con l'ordinanza n. 13205/2024 sul riparto di giurisdizione rilevando che «la giurisdizione della Corte dei conti si radica, secondo quanto previsto dalla citata norma, sull'unico accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta ed il conseguente dissesto che non richiede più una causalità diretta, bensì il solo contributo causale, ma da esso consegue l'irrogazione delle sole sanzioni pecuniarie, tra un minimo e un massimo stabilito dalla norma. Invece, le sanzioni interdittive, stabilite



per gli *ex* amministratori (differentemente che per i revisori contabili) in misura fissa, sono un effetto automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria (“comando”) del giudice. Dal medesimo ed unico accertamento discendono dunque due effetti: quello di condanna alla sanzione pecuniaria, così come previsto dall’art. 248, comma 5 e 5-*bis*, del TUEL, e quello automatico e consequenziale, di sola «sussistenza dei presupposti per l’applicazione delle sanzioni interdittive o di *status* previste dai medesimi commi», che verranno poi applicate dall’autorità amministrativa competente. In definitiva, il legislatore, con l’art. 248, comma 5, che qui interessa, del TUEL, nel testo risultante dalle modifiche del 2012, ha inteso attribuire espressamente al giudice contabile il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per l’applicazione non solo delle sanzioni pecuniarie ma anche delle sanzioni c.d. interdittive, ma queste ultime conseguono come effetto automatico dell’accertamento della responsabilità per dissesto. Le sanzioni c.d. di *status* discendono dunque non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull’an della responsabilità, non può incidere. Ne consegue che la decisione del giudice contabile, una volta accertata la responsabilità dell’*ex* amministratore dell’Ente locale da dissesto, ha e deve avere, riguardo alle misure c.d. interdittive (quelle qui in esame), una chiara portata meramente dichiarativa della *voluntas legis* e dunque deve limitarsi all’accertamento della sussistenza dei presupposti per il divieto previsto dalla legge, restando la relativa declaratoria-applicazione compito dell’autorità amministrativa competente». Ciò premesso sulla portata dell’azione del giudice contabile rispetto agli effetti di legge sullo *status*, il giudizio sottoposto all’esame della Sezione attiene – per la parte di cui si discute – all’accertamento di responsabilità per «aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario» e, dunque, dei presupposti per poter poi irrogare (il giudice contabile) la sanzione pecuniaria nei termini edittali (da cinque a venti volte la retribuzione mensile lorda) previsti dalla norma, mentre l’ulteriore divieto di ricoprire cariche e, dunque, quella che viene impropriamente indicata come sanzione sullo *status* politico degli amministratori è un effetto ultroneo ed automatico che consegue all’accertamento dei presupposti (responsabilità) da parte della Corte dei conti, ma che viene poi materialmente disposto con provvedimento amministrativo da altra autorità competente, la quale, stando al dato testuale della norma, non ha però alcuna discrezionalità in merito all’an e al *quantum* temporale della «sanzione» (personale) da irrogare.

Da questi elementi discende, dunque, l’esame sulla rilevanza dell’eccezione e del relativo profilo d’incostituzionalità della norma.

A tal fine occorre evidenziare che dalla natura meramente dichiarativa del provvedimento (e dal relativo accertamento della sussistenza dei presupposti) discende l’effetto automatico relativo allo *status*, rispetto al quale l’autorità amministrativa preposta è tenuta ad adottare il relativo provvedimento senza alcun potere decisionale. Ora, la circostanza che la pronuncia del giudice contabile incida solo in via mediata sull’irrogazione della sanzione relativa allo *status*, non elimina di per sé la rilevanza della questione ai fini della decisione, considerato che l’effetto primo e diretto è proprio l’accertamento dei presupposti di legge per l’applicazione delle condizioni di *status*, rispetto alle quali la Corte di cassazione ha appunto chiarito che esse discendono dalla volontà del legislatore «sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull’an della responsabilità, non può incidere». Dunque, le limitazioni di *status* così congeniate si configurano di fatto come un procedimento bifasico, la prima parte sull’accertamento dei presupposti di fatto e di diritto di natura giurisdizionale rimessa alla Corte dei conti e quella successiva di mera determinazione sull’incandidabilità (e divieto di ricoprire cariche) in termini fissi e non modulabili di competenza dell’autorità amministrativa. Seguendo tale impostazione, l’unico momento nel quale gli effetti pregiudizievoli dell’accertamento (dell’unico accertamento a duplice effetto sanzionatorio, pecuniario e di *status*) possono essere censurati di incostituzionalità è proprio il giudizio dinanzi alla Corte dei conti che non può non tener conto — ai fini dell’eccezione — degli effetti di legge consequenziali al proprio *decisum*, ancorché poi irrogati da un’autorità amministrativa.

Né potrebbe il giudice contabile scindere i due momenti disconoscendo — ai fini della rilevanza — gli effetti che la legge collega espressamente al proprio accertamento, nel rispetto del rapporto necessario tra protasi ed apodosi.

Pertanto, per come la norma è strutturata, emerge che l’accertamento della Corte dei conti sul contributo al dissesto finanziario ha come primo effetto voluto dal legislatore e vincolato alla pronuncia (seppur poi irrogato da altro soggetto) proprio il divieto di ricoprire determinate cariche pubbliche e solo successivamente (ultimo capoverso del comma 5) la sanzione pecuniaria. Quindi, essendo la condizione di *status* l’elemento principale che consegue al provvedimento che accerta la responsabilità delle condotte, la questione di legittimità costituzionale della norma rileva necessariamente ai fini della decisione, non potendosi separare l’accertamento (prima) dai suoi effetti (poi) sulla condizione di *status* (sebbene mediati dal provvedimento amministrativo), essendo effetto consequenziale e non discrezionale («l’incandidabilità non è una “sanzione di *status*”, ma è un effetto *ex lege* che limita il diritto (costituzionalmente garantito a ogni cittadino dall’art. 51 Cost.) all’elettorato passivo, in un delicato bilanciamento con altri principi costituzionali sanciti dagli artt. 54 e 97 Cost. Quando la norma che pone il divieto, prescrive, ai fini dell’applicazione, la comunicazione all’autorità amministrativa, a questa compete il potere-dovere di procedere in conformità», *cfr.* Corte dei conti, sentenza Sez. II App., n. 173 del 26 giugno 2023).



Né potrebbe superarsi la rilevanza della questione — in questa sede — sulla considerazione che l'incostituzionalità della norma potrebbe essere fatta valere successivamente a valle dell'adozione dell'atto amministrativo sull'incandidabilità, nella fase di eventuale impugnazione. Infatti, partendo dal concetto di unicità dell'accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta dall'amministratore ed il conseguente dissesto e all'effetto «automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria («comando») del giudice», come indicato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, viene in evidenza che il momento tipico nel quale l'eccezione assume rilevanza è proprio quello nel quale la condotta degli amministratori viene giudicata e rispetto alla quale l'eccezione di incostituzionalità della norma, per violazione del principio di ragionevolezza non prevedendo una sanzione di *status* con termini differenziati rispetto alle singole condotte in luogo del termine fisso decennale, assume la rilevanza nei termini più ampi.

In tal senso, l'eccezione sollevata ha rilievo in questa sede contabile perchè la violazione dell'art. 3 (in rapporto anche con l'art. 51) della Costituzione è riferita proprio alla necessità di ancorare l'estensione temporale delle limitazioni sullo status (effetto automatico che non necessita del comando del giudice) alle condotte, il cui accertamento unico avviene dinanzi alla Corte dei conti e, dunque, in tale momento — anche ai fini accertativi del contributo causale (e delle sue modalità) — gli effetti di legge (e il relativo parametro di costituzionalità) incidono sulla decisione.

Peraltro, anche a voler ritenere che l'effetto di legge sullo status non sia una conseguenza diretta della pronuncia del giudice contabile, ma un effetto «indiretto» dell'accertamento, in ogni caso la questione sarebbe rilevante, dovendosi necessariamente riferire la valutazione sulla costituzionalità delle norme da applicare a tutti gli effetti che la decisione genera.

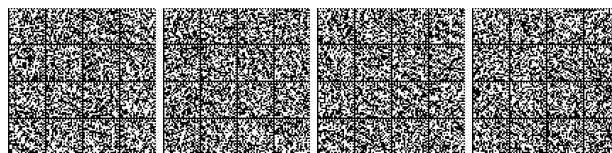
Quanto alla non manifesta infondatezza si evidenzia che dall'impostazione della «interpretazione adeguatrice» della sentenza della Corte costituzionale n. 356 del 1996 («le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perchè è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perchè è impossibile darne interpretazioni costituzionali», *cf.* § 4) e dalla successiva previsione della necessità di «verificare, prima di sollevare la questione di costituzionalità, la concreta possibilità di attribuire alla norma denunciata un significato diverso da quello censurato e tale da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale» (ord. 322/2001, penultimo cpv. della parte in fatto e diritto) si è passati alla tesi contenuta nella sentenza n. 235/2014 (secondo cui la non condivisione della possibile soluzione ermeneutica conforme a Costituzione, in quanto sufficientemente argomentata, «non rileva più in termini di inammissibilità — ma solo, in tesi, di eventuale non fondatezza — della questione in esame», *cf.* § 5 del considerato in diritto) e a quella della sentenza n. 262 del 2015 («ai fini dell'ammissibilità della questione, è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e, come avviene nel caso di specie, la escluda consapevolmente», *cf.* § 2.3 del considerato in diritto), per approdare ai principi indicati nella sentenza n. 42 del 2017 (§ 2.2 del considerato in diritto, secondo cui «Se, dunque, “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perchè è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)” (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettarne un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile»). Sulla base di tali criteri deve essere scrutinata la domanda sulla legittimità dell'art. 248, comma 5 del TUEL per violazione dell'art. 3, della Costituzione, laddove ha previsto l'effetto di legge dell'incandidabilità e il divieto di ricoprire determinate cariche per un termine determinato e fisso di dieci anni, prescindendo dalla natura gravemente colposa o dolosa della condotta (o dell'entità del contributo causale all'evento dissesto).

Sul punto occorre premettere che il vaglio di costituzionalità richiesto ha come punto di riferimento indiscutibile l'uso del potere discrezionale del Parlamento su cui non è previsto alcun sindacato (art. 28 della legge n. 87 del 1953), quindi ben potrebbe il legislatore prevedere — in linea astratta — la contrazione dei diritti di elettorato passivo per un periodo di dieci anni quale misura afflittiva e, ancor di più, special preventiva per il danno che gli amministratori hanno provocato (*rectius* contribuito a provocare) con il dissesto dell'ente. Tuttavia, tale limitazione è estremamente pervasiva andando ad incidere sui diritti riconosciuti dall'art. 51 della Costituzione — in tanto è ammissibile in quanto sia conforme al principio di ragionevolezza, avendo anche riguardo al modo in cui il legislatore ha normato situazioni simili.

In questo senso vengono in rilievo alcune fattispecie rappresentative di casi simili, ma con discipline diverse, che denoterebbero una disparità di trattamento; in particolare:

da un lato alcune difese hanno richiamato la previsione dell'art. 248, comma 5-*bis*, del TUEL che, con riferimento ai revisori, prevede un termine massimo della sanzione e, dunque, la sua modulabilità;

dall'altro lato vengono in rilievo le previsioni del decreto legislativo n. 235/2012 in tema di incandidabilità (la cui relativa giurisprudenza costituzionale era stata indicata in alcuni precedenti pronunce, a supporto del rigetto dell'eccezione d'incostituzionalità).



Quanto alla previsione di un limite massimo del divieto di ricoprire cariche (e, dunque, modulabile) per i membri del collegio dei revisori, si ritiene che il termine di paragone sia privo di pregio, considerato che diversi sono i ruoli svolti dall'amministratore e dal revisore e diversa è la responsabilità che le due figure rivestono nelle dinamiche dell'ente. Il revisore, infatti, sebbene dotato di specifiche competenze professionali, è comunque un soggetto che svolge funzione di ausilio e di controllo dell'attività posta in essere dagli amministratori i quali, avvalendosi dell'attività degli uffici tecnici, gestiscono la cosa pubblica, avendo il potere e relativo dovere di operare per il meglio, in condizioni ordinarie, e con particolare oculatezza per il risanamento, nella gestione di crisi dell'ente (quale la condizione di pre-dissesto, con piano di riequilibrio approvato, di cui si discute). La diversa qualifica soggettiva (e di funzioni) configura dunque fattispecie che non sono in alcun modo sovrapponibili.

Quanto invece all'eccezione incostituzionalità riferita a gradualità sanzionatoria, proporzionalità, ragionevolezza della sanzione, nonché disparità di trattamento previsti dall'art. 3 della Costituzione, si osserva che il termine fisso decennale indicato, di per sé, non ha alcun rilievo o profilo di incostituzionalità, essendo un termine (pari a due consiliaiture complete) evidentemente ritenuto congruo dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità normativa.

In merito, peraltro, non può non indicarsi il ruolo centrale che assume nell'ordinamento — e, di riflesso, nella previsione sanzionatoria - il bilancio dello Stato (alla cui tutela la norma è orientata), a cui concorre necessariamente quello dei singoli enti locali, anche alla luce del principio di equità intragenerazionale e intergenerazionale a cui l'equilibrio del bilancio è preposto (Corte cost. sent. n. 18/2019, sent. n. 115/2020, sent. n. 246/2021), incidente altresì sul legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti (Corte cost. sent. n. 228/2017) e in ragione della necessità per l'amministratore di porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, Corte cost. sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019). Quindi, in adesione a tale impostazione la previsione incisiva sullo status personale prevista dal legislatore (preclusione a ricoprire cariche per dieci anni) — confortata dalla giurisprudenza costituzionale — non presenterebbe profili di incostituzionalità laddove messa in relazione solamente con il bilancio dello Stato, atteso che esso ha comunque un ruolo fondamentale superindividuale destinato ad incidere sulla vita dell'intera cittadinanza e in termini intragenerazionali, rispetto al quale l'interesse del singolo (nei cui confronti sono state accertate delle responsabilità) sarebbe recessivo, con l'effetto che la limitazione del diritto costituzionale all'elettorato passivo troverebbe ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare l'equilibrio di bilancio.

Tuttavia, se letta nel sistema della incandidabilità *ex lege*, allora la previsione dell'art. 248, comma 5, TUEL si evidenzia per alcune peculiarità di fondo che non sono giustificate dalla preminenza del bilancio dello Stato e dell'equilibrio a cui esso è orientato (art. 97 Cost.) e che stridono con il rispetto dei criteri di gradualità «sanzionatoria», proporzionalità, ragionevolezza, nonché di parità di trattamento ai quali la stessa discrezionalità del legislatore deve conformarsi.

In particolare, fermi restando i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale laddove prospetta come irragionevole la previsione di una automatica incandidabilità (e divieto di ricoprire cariche) per un termine fisso di dieci anni per una condotta, anche di natura gravemente colposa, che abbia non «determinato» (come nella versione originaria della disposizione, rispetto alla quale l'eccezione d'incostituzionalità avrebbe assunto diverso rilievo), ma anche solo «contribuito» — peraltro senza limiti di tempo — al dissesto dell'ente.

Vengono infatti unificate ai fini dell'incandidabilità, violando irragionevolmente il principio di parità di trattamento e di proporzionalità, le condotte connotate da dolo che abbiano determinato con contributo estensivamente incisivo e protratto nel tempo il dissesto dell'ente con quelle condotte, invece, connotate da colpa grave, circoscritte magari a singoli episodi risalenti nel tempo (anche a consiliaiture antecedenti un eventuale piano di riequilibrio finanziario), ma che secondo la nuova formulazione abbiano comunque «contribuito», ancorché in maniera minima, al dissesto dell'ente. La previsione di una incandidabilità (divieto di ricoprire cariche) decennale, ancorché non sia configurabile come sanzione nei termini indicati dalla giurisprudenza, in ogni caso incide inevitabilmente nella vita (e, dunque, sui diritti costituzionalmente garantiti) degli amministratori e, pertanto, l'effetto *ex lege* previsto dal legislatore deve rientrare nel parametro della ragionevolezza riferita, da un lato, al diritto all'elettorato passivo di cui all'art. 51 cost. e, dall'altro, alla tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54 e 97, della Costituzione.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale — relativa al profilo della sanzione personale (disciplinare), ma ragionevolmente valevole alla fattispecie di cui si discute attesa la *eadem ratio* sostanziale che le caratterizza — ha indicato che il requisito della proporzionalità «può, normalmente, essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata (su questo corollario del principio di proporzionalità rispetto a ogni tipologia di sanzione, sentenza n. 112 del 2019, punto 8.1.4. del Considerato in diritto, nonché — in materia penale — sentenza n. 197 del 2023, punti 5.2.1. e 5.5.1. del Considerato in diritto). Le sanzioni fisse sono, per contro, tendenzialmente in contrasto con questo principio, a meno che — come questa Corte ha ritenuto



nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 2018 (punto 8 del Considerato in diritto) — esse risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato (ancora in materia penale, sentenze n. 195 del 2023, punto 6.1. del Considerato in diritto; n. 94 del 2023, punto 13 del Considerato in diritto; n. 222 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto; nonché, in materia di sanzioni amministrative, sentenze n. 40 del 2023, punto 5.2. del Considerato in diritto; n. 266 del 2022, punto 5.4.3. del Considerato in diritto; n. 185 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto). Al di fuori di questa ipotesi, che presuppone un certo grado di omogeneità della fattispecie astratta sotto il profilo della gravità delle condotte a essa riconducibili, il corollario dell'individualizzazione della sanzione esige una gradualità della risposta, affinché essa possa risultare adeguata al concreto disvalore della condotta» (Corte cost. sentenza n. 51/2024, § 3.3.1 del considerato in diritto).

Inoltre, tale irragionevolezza emergerebbe anche dal raffronto con altre fattispecie. Sul punto si osserva che lo stesso TUEL prevede, all'art. 143, comma 11, l'ipotesi d'incandidabilità per gli amministratori, relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, disponendo espressamente, fatte salve misure interdittive o accessorie, che «gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo». Tale fattispecie ricorre nell'ipotesi, disciplinata dal primo comma dell'art. 143, allorquando «emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica».

Oltre questa fattispecie viene in rilievo anche l'ipotesi di cui al decreto legislativo n. 235/2012. In particolare, con riferimento agli enti locali, l'art. 10 prevede l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e comunque il divieto di ricoprire la carica di amministratore (sindaco, assessore, consigliere, etc.), per coloro che hanno riportato condanne definitive per fattispecie delittuose di particolare rilievo sociale (associazione di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, in tema di immigrazione e terrorismo, diverse ipotesi di delitti compiuti da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, quali peculato, concussione, corruzione, etc.), oltre alle ipotesi di condanna definitiva per delitti non colposi con condanna non inferiore a due anni di reclusione e alle ipotesi di applicazione definitiva di misura di prevenzione per appartenenza ad associazioni (tra cui quella di tipo mafioso). Rispetto a tali ipotesi, tuttavia, l'art. 15, comma 3, prevede che «La sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo».

Dunque, il legislatore, pur di fronte ad ipotesi di condanna definitiva per delitti che incidono significativamente nella vita della pubblica amministrazione (si pensi oltre all'ipotesi dell'art. 416-bis c.p. anche al peculato, concussione o corruzione), prevede la possibilità di limitare l'incandidabilità e, così, restituire al condannato il diritto elettorale passivo, tramite l'istituto della riabilitazione. Per contro, tale possibilità di porre fine all'incandidabilità è preclusa nell'ipotesi in cui un amministratore, a titolo di colpa grave, con la propria condotta anche risalente nel tempo, abbia «contribuito» al dissesto dell'ente. Tale disparità di trattamento sembra indicare la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della norma, rispetto al parametro dell'art. 3 della Costituzione, sollevata in giudizio. Se nelle due fattispecie indicate la contrazione del diritto di elettorato passivo trova una sua necessaria giustificazione costituzionale con riferimento a quelle omissioni che incidono o sulle condizioni morali degli amministratori (incandidabilità ai sensi del decreto legislativo n. 235/2012, relativa a condanne definitive) o a responsabilità relative a infiltrazioni mafiose (art. 143, comma 11, TUEL), la stessa misura appare irragionevole - considerato che viene applicata in misura fissa e non graduata — rispetto ad ipotesi in cui non solo manca l'incisività dell'infiltrazione mafiosa (elemento che inquina l'intero apparato amministrativo non solo da un punto di vista economico, ma anche morale e di rispetto della legalità) o l'accertamento definitivo di reati associativi o connessi con la funzione pubblica esercitata a danno dell'amministrazione stessa, ma addirittura si potrebbe assistere a condotte risalenti nel tempo (non essendo più previsto il termine degli ultimi cinque anni), caratterizzate da colpa grave (espressione dell'incapacità di amministrare) e che hanno meramente «contribuito» al dissesto, eventualmente anche in maniera marginale (in luogo del precedente «determinato»). Rispetto alla stessa norma, dunque, il termine fisso d'incandidabilità (o divieto di ricoprire determinate cariche) per dieci anni appare irragionevole laddove unifica sia ipotesi di colpa grave che dolo, nonché condotte «determinanti» con quelle che esprimono un mero «contributo», senza alcuna possibilità di distinzione e di graduazione. Inoltre, proprio perché il profilo di incostituzionalità ai fini della non manifesta infondatezza deve essere vagliato alla luce di discipline simili, non appare sorretto da proporzionalità la previsione di incandidabilità per un periodo di dieci anni per gli amministratori che hanno solo «contribuito» anche in un tempo remoto



e a titolo di colpa grave, senza alcuna possibilità di emendazione, a fronte di ipotesi in cui pur in presenza di condanna in sede penale (es. ex art. 10, decreto legislativo n. 235/2012) con conseguente incandidabilità, è prevista la possibilità di poter tornare a far parte dell'elettorato passivo, grazie alla sentenza di riabilitazione ex artt. 178 ss. c.p.

In altri termini, il principio di ragionevolezza e proporzionalità nella previsione dell'art. 248, comma 5, TUEL non appare rispettato, laddove viene trattata con maggior rigore la semplice ipotesi di colpa grave per un mero contributo causale al dissesto, ancorché risalente nel tempo (con incandidabilità assoluta per dieci anni) rispetto alle ipotesi, ad esempio, di condanna definitiva per reati di associazione mafiosa o contro la pubblica amministrazione, per le quali è prevista la possibilità di riabilitazione.

Peraltro, la stessa norma appare irragionevole e contraddittoria sotto un altro profilo. Infatti, ove si ritenesse non irragionevole il divieto di ricoprire determinate cariche per dieci anni degli amministratori che hanno contribuito al dissesto dell'ente, rispetto a condotte che incidono sulla stessa moralità ed onestà dei medesimi e che vedono la possibilità di ridurre o far cessare l'incandidabilità, in ragione della prevalenza delle esigenze di tutela del bilancio potenzialmente pregiudicato dalla mala gestio degli amministratori, si da evitare che continuino ad amministrare, viene in rilievo la circostanza che agli stessi è preclusa la possibilità per dieci anni di ricoprire la carica di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ma possono essere eletti Sindaci e quindi gestire non la singola attività delegata, ma l'intera amministrazione comunale.

Per tali ragioni l'impossibilità di interpretare secondo Costituzione la norma induce a prospettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, decreto legislativo n. 267/2000, laddove dispone per gli amministratori il divieto di ricoprire incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati (e per i sindaci le altre specifiche incandidabilità), per un periodo fisso di dieci anni e non graduabile, a fronte di condotte che abbiano contribuito al dissesto dell'ente, sia a titolo di dolo che di colpa grave.

7. Pertanto, ai sensi e per gli effetti degli artt. 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000 sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in oggetto, tenuto conto anche dell'opportunità di procedere alla trattazione unitaria di tutte le posizioni, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Cancelleria di cui al dispositivo.

8. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, in composizione monocratica, non definitivamente pronunciando con riferimento al giudizio ex art. 133 c.g.c. relativo a giudizio sanzionatorio iscritto al n. 24057 del Registro di Segreteria.

Visti l'art. 134 Costituzione e l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, prospettate nei termini di cui in motivazione.

Ordina la sospensione del giudizio;

Ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri;

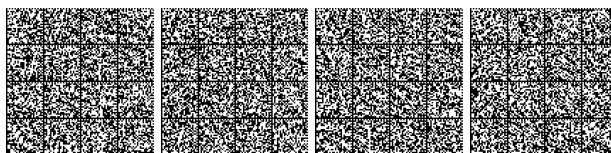
alla comunicazione della presente ordinanza ai Presidenti delle Camere del Parlamento;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 13 gennaio 2025.

Il Giudice: TARANTELLI



N. 73

Ordinanza del 25 marzo 2025 del Tribunale di sorveglianza di Perugia - Ufficio di sorveglianza di Spoleto nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A. S.

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Previsione che il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere all'ottenimento del beneficio uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 69-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-bis, comma 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI SPOLETO

Il magistrato di sorveglianza nel procedimento iscritto al n. SIUS 2024/7147 promosso da S... A..., nato a ... il ..., ristretto presso la Casa circondariale di Terni, in esecuzione della pena di cui al provvedimento di cumulo emesso dalla Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Napoli in data 4 settembre 2024, ha pronunciato, in camera di consiglio, la seguente ordinanza;

Lette le istanze del sunnominato detenuto dirette ad ottenere liberazione anticipata;

Visti gli atti allegati e le produzioni acquisite;

OSSERVA

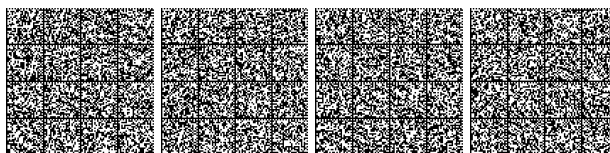
Il condannato richiede che gli sia concessa liberazione anticipata in relazione a due semestri di pena vissuti in carcere tra il ... ed il ...

S... esegue attualmente la pena connessa al provvedimento di cumulo meglio citato in rubrica, per complessivi anni ... mesi ... gg. ... di reclusione, con decorrenza pena al ... e fine pena «reale», allo stato, fissato al ...

Tale data è determinata anche all'esito di ordinanze con le quali il magistrato di sorveglianza di Avellino gli ha concesso gg. ... di liberazione anticipata per alcuni periodi di presofferto e di detenzione attuale sino al ..., e il magistrato di sorveglianza di Spoleto gli ha concesso, nella stessa data in cui poi gli è stato comunicato il sopravvenire del cumulo, un semestre di liberazione anticipata per un ulteriore periodo maturato manifestando segnali di partecipazione al trattamento, tra il ... ed il ...

Nel cumulo sopravvenuto la Procura generale competente, secondo la previsione contenuta nell'art. 656, comma 10-bis, del codice di procedura penale (come introdotto dal decreto-legge n. 92/2024, poi convertito in legge n. 112/2024), ha individuato anche «la pena residua ottenuta computando le detrazioni previste dall'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in modo tale che siano specificamente indicate le detrazioni e sia evidenziata anche la pena da espiare senza le detrazioni. Nell'ordine di esecuzione è dato avviso al destinatario che le detrazioni di cui all'art. 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, non saranno riconosciute qualora durante il periodo di esecuzione della pena il condannato non abbia partecipato all'opera di rieducazione», e cioè la pena residua «virtuale», ove l'interessato, continuando a manifestare segnali di partecipazione al trattamento, lucra tutta la liberazione anticipata che gli è concedibile. Tale data viene indicata nell'8 dicembre 2026.

Come noto, con il decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112) è stato anche mutato il testo dell'art. 69-bis ord. penit., che contiene le regole procedurali da seguirsi per la concessione della liberazione anticipata. All'esito della novella il legislatore ha previsto due ipotesi in cui il magistrato di sorveglianza è chiamato a svolgere d'ufficio l'accertamento relativo alla sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata, e cioè in occasione di istanze di accesso a misure alternative alla detenzione o ad altri benefici peni-



tenziari, quando nel computo della misura della pena espiata sia rilevante la riduzione di pena che deriverebbe dalla liberazione anticipata ai sensi dell'art. 54, comma 4, oppure nell'imminenza del fine pena. In questa seconda ipotesi l'iscrizione d'ufficio deve avvenire a novanta giorni dalla data «virtuale» del fine pena.

Il nuovo testo prevede inoltre che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata, ma soltanto quando «vi abbia uno specifico interesse», diverso da quello sotteso alle due ipotesi di valutazione ufficiosa sopra descritte, e che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima.

La nuova disciplina appare applicabile anche alle istanze del condannato, sia la prima, per il semestre 24 novembre 2023 - 24 maggio 2024, pervenuta il 3 ottobre 2024 (anche se redatta a maggio 2024), sia quella per il semestre 24 maggio 2024 - 24 novembre 2024, pervenuta il 27 novembre 2024, ora qui confluite.

Le modifiche intervenute sono di natura processuale e dunque è loro applicabile il principio del *tempus regit actum*, che impone al magistrato di sorveglianza di utilizzare le scansioni procedurali previste al momento della sua decisione. Inoltre, nei confronti dell'istante è stato emesso un ordine di esecuzione in data ..., ai sensi della disciplina sopravvenuta, e quindi anche con l'indicazione del «fine pena virtuale» dell'interessato, per come computato dalla Procura competente, e salva sempre la valutazione di merito rimessa al magistrato di sorveglianza.

L'odierno interessato non si trova in nessuna delle due situazioni per le quali il magistrato di sorveglianza deve prevedere l'accertamento ufficioso della concedibilità della liberazione anticipata, perché lo stesso non ha presentato domande di misura alternativa per le quali sia rilevante la concessione delle riduzioni di pena di cui all'art. 54, comma 4, ord. penit., né il suo fine pena «virtuale» è prossimo, per come richiesto dall'art. 69-bis ord. penit.

Allo stesso residua dunque la possibilità di proporre istanza al magistrato di sorveglianza soltanto con indicazione, a pena di inammissibilità, della sussistenza di uno «specifico interesse».

Questo profilo è carente nelle istanze qui da valutarsi, in cui l'interessato si limita a formulare la propria richiesta, come per altro ha sempre fatto anche in occasione delle precedenti analoghe istanze presentate, ricordando il periodo in cui ha vissuto l'esecuzione penale e luoghi di privazione della libertà che lo hanno ospitato.

Stando alla previsione normativa, dunque, le sue istanze di liberazione anticipata qui all'attenzione del magistrato di sorveglianza sono allo stato inammissibili.

Dato atto della documentazione al fascicolo, il magistrato di sorveglianza ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, dell'art. 69-bis, comma 3, ord. penit., per come riformulato all'esito della novella intervenuta con l'art. 5, comma 3, decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, nella parte in cui prevede che il condannato possa presentare istanza di liberazione anticipata soltanto allegando, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse ad ottenerla al di fuori delle situazioni espressamente indicate nei commi 1 e 2 dell'art. 69-bis ord. penit.

La questione appare rilevante, poiché il magistrato di sorveglianza chiamato a pronunciarsi sulle istanze di liberazione anticipata pervenute dall'interessato, e confluite nel procedimento indicato in premessa, deve necessariamente arrestare il proprio esame delle domande alla verifica della mancata indicazione dello specifico interesse all'ottenimento della riduzione di pena da parte dell'istante.

La conseguenza di tale constatazione è l'inammissibilità delle istanze proposte. Invece, ove la questione fosse accolta, potrebbe valutarsi nel merito la sussistenza dei presupposti richiesti dall'ordinamento penitenziario per la concessione della riduzione di pena, quale liberazione anticipata connessa alla partecipazione all'opera rieducativa mostrata dall'interessato nei semestri di pena sopra meglio indicati, e già maturati.

In tal senso sono state già acquisite agli atti ampie relazioni comportamentali, che illustrano la condotta corretta tenuta dall'interessato, l'impegno nei corsi scolastici e nell'attività lavorativa intramuraria, quando a disposizione.

La lettura inequivoca della disposizione normativa, per quanto concerne la necessaria indicazione di tale specifico interesse, pur non meglio individuato dalla legge, ma descritto come comunque diverso dalle situazioni, non ricorrenti nel caso di specie, indicate nei commi 1 e 2 dell'art. 69-bis ord. penit., appare precludere differenti interpretazioni più favorevoli all'interessato.

La questione di legittimità costituzionale sopra succintamente richiamata è, ad avviso del magistrato di sorveglianza rimettente, non manifestamente infondata, per le ragioni che si proverà ad enunciare di seguito.

Il procedimento per la concessione della liberazione anticipata, per come risultato all'esito della novella costituita dall'art. 5 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, ha subito rilevanti cambiamenti relativi alla fase introduttiva. Sostanzialmente si vira da un regime di concessione della liberazione anticipata in cui l'istanza di parte costituiva la regola, ad una residualità di tale opzione, in ipotesi adeguatamente compensata dalla valutazione ufficiosa che dovrebbe avvenire, da parte del magistrato di sorveglianza, o in corrispondenza di una istanza di misura alternativa o di altro beneficio penitenziario, per i quali sia rilevante



l'eventuale sconto di pena ottenibile per l'esecuzione penale già svolta (in realtà il richiamo testuale contenuto nell'art. 69-*bis*, comma 1, all'art. 54, comma 4, ord. penit., sembra circoscrivere ulteriormente il perimetro di tali richieste a quelle in cui la liberazione anticipata incide sulla pena espiata, e non sulla pena espianda) o in prossimità del fine pena.

Soltanto in questi momenti il magistrato di sorveglianza è chiamato a valutare se effettivamente nei semestri maturati sino a quel punto l'interessato abbia partecipato all'opera rieducativa condotta nei suoi confronti. La conseguenza più evidente di questa scelta è che il condannato resta, anche a lungo, senza alcuna certezza circa il fatto che il fine pena sperato si stia avvicinando effettivamente, permanendo in una condizione di attesa, che è foriera di frustrazioni e perdendo quella relazione dialogica che gli consentiva l'interlocuzione periodica con il magistrato di sorveglianza, in grado sia di fargli percepire immediatamente il premio di una condotta partecipativa rispetto alle regole del trattamento, sia l'eventuale gravità, al contrario, di comportamenti involutivi intervenuti, mediante la sanzione del rigetto dell'istanza.

La possibilità di chiedere la valutazione al magistrato di sorveglianza, anche a prescindere dai momenti in cui deve comunque intervenire la valutazione officiosa, resta confinata in un perimetro assai ristretto, e presidiata dalla necessità, pena l'inammissibilità, di illustrare nell'istanza la sussistenza di un «interesse particolare» ad ottenere la liberazione anticipata.

Nella relazione accompagnatoria per i lavori del Senato si fa a questo proposito, nel ribadire l'assoluta residualità dell'istanza, l'esempio «emblematico» dello scorporo del cumulo, rispetto al quale l'eventuale riconoscimento di una riduzione di pena si ritiene possa dispiegare effetti favorevoli al condannato che legittimerebbero una sua istanza senza attendere le tempistiche più lunghe altrimenti indicate nei commi 1 e 2 dell'art. 69-*bis* ord. penit.

La formulazione della disposizione normativa appare d'altra parte condurre inevitabilmente a circoscrivere la portata dell'interesse, scardinando radicalmente l'impostazione sino ad ora seguita, a mente della quale il condannato aveva diritto a richiedere la liberazione anticipata non appena avesse maturato un semestre di pena eseguito, senza dover esplicitare alcun interesse diverso da quello *in re ipsa* a conoscere la valutazione relativa al comportamento tenuto e ad apprendere, in via definitiva, quale riduzione di pena ciò gli avesse garantito.

Al di là delle difficoltà di ordine pratico che derivano dalla concentrazione in alcuni momenti particolari delle valutazioni sulla liberazione anticipata (si pensi alle istruttorie a rischio di non completarsi nei novanta giorni che il legislatore ha individuato, con il rischio di determinare conseguenze deteriori sulle posizioni giuridiche dei condannati, che in ipotesi potrebbero restare ristretti in carcere anche ben oltre il «fine pena virtuale»), si sottolinea qui un impatto che appare in contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione, sul condannato, e che consiste nella sostanziale vanificazione dell'effetto psicologico di rafforzamento dei propositi rieducativi, che le periodiche valutazioni della partecipazione al trattamento hanno sin qui prodotto sulle persone detenute, quale sprone ad una condotta conforme alle regole ed improntata, ben prima e al di là della concedibilità di misure alternative, alla risocializzazione.

Con la nuova disciplina, in sostanza, per tempi anche lunghi, il condannato non può più ottenere provvedimenti concessivi, anche a fronte di condotte partecipative. Al contrario, chi in ipotesi abbia posto in essere comportamenti sintomatici di una involuzione, non potrà conoscere il peso che alla stessa attribuisca il magistrato di sorveglianza, né potrà conseguire l'apprendimento di un più corretto approccio al trattamento, che è invece insito nella semestralizzazione della valutazione, per come ancora oggi prevista dalla legge.

Sotto questo profilo appare anche irragionevole, ai sensi di cui all'art. 3 della Costituzione, che permanga nella legge un metro di giudizio semestrale delle condotte del condannato, ma che dallo stesso non derivi più, se non in presenza di un «interesse particolare», un diritto della persona che ha eseguito una porzione della sua pena detentiva, a conoscere se la stessa sia ritenuta una esecuzione penale partecipativa rispetto al trattamento, o al contrario non meritevole di tale positivo giudizio.

Si tratta di una irragionevolezza che, per altro, appare spiccata in un caso, come quello da cui originano le odierne questioni di costituzionalità, di un condannato che ha già ottenuto precedenti concessioni di liberazione anticipata, formulando istanze assolutamente analoghe a quelle odierne, e che subisce incolpevolmente una regressione trattamentale, perdendo il diritto, vantato sino all'entrata in vigore del nuovo art. 69-*bis* ord. penit., di conoscere con esattezza il proprio fine pena reale, e non virtuale, richiedendo, quando lo ritenga, la liberazione anticipata per i periodi di pena già espiati.



D'altra parte si è di certo di fronte ad un cambiamento di paradigma per il meccanismo concessivo della liberazione anticipata che frustra le aspettative del condannato che sino ad ora si sia visto concessa, al maturare del periodo semestrale, la riduzione pena che conseguiva alla sua condotta partecipativa. L'interessato vedeva con certezza ridursi, periodo dopo periodo, il suo fine pena reale, e iniziava così a programmare concretamente il suo rientro in società.

Ciò è accaduto nel caso che ci occupa.

Per quanto almeno riguarda il primo dei semestri oggetto di domanda, per altro, i requisiti per la concessione, ed in particolare l'aver completato un periodo di esecuzione con condotta partecipativa, meritevole di vaglio (il primo semestre richiesto), si erano già concretizzati in data antecedente all'entrata in vigore della novella, a luglio 2024. Ci si trova dunque in una ipotesi in cui occorre domandarsi se al legislatore sia consentito «disconoscere il percorso rieducativo effettivamente compiuto dal condannato che abbia già raggiunto, in concreto, un grado di rieducazione adeguato alla concessione del beneficio. Ciò si porrebbe in contrasto - se non con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione - con il principio di eguaglianza e di finalismo rieducativo della pena (articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione), secondo i principi sviluppati dalla giurisprudenza di questa Corte sin dagli anni Novanta del secolo scorso» (*cf.*, per queste espressioni, sentenza Corte Costituzionale n. 32/2020). È infatti radicalmente differente poter contare su una valutazione che giunge, a richiesta, semestre dopo semestre, rispetto all'attesa, nell'incertezza della effettiva concessione, rimessa ad una fase posticipata, in ipotesi anche di anni.

Anche a prescindere da questo profilo, si apprezza in ogni caso quello che appare al magistrato di sorveglianza rimettente come un grave *vulnus* al senso stesso della liberazione anticipata come cartina di tornasole, non a caso opportunamente semestralizzata dal legislatore, del comportamento tenuto dalla persona condannata nel tempo, vero e proprio congegno dialogico che, mediante le istanze di parte, consente all'interessato di ricevere cadenzate, periodiche, risposte, che siano di orientamento al proprio comportamento, e che permettono al magistrato di sorveglianza di valutare le evoluzioni personologiche del condannato con una periodicità prossima agli accadimenti positivi e negativi che caratterizzano la vita penitenziaria dell'interessato.

Appare allo scrivente che questa ricostruzione del significato della liberazione anticipata sia quella delineata anche dall'alto insegnamento della Corte costituzionale che, nei primi tempi di vigenza dell'allora nuovo istituto della liberazione anticipata, fu chiamata ad interrogarsi sulla compatibilità rispetto ai principi costituzionali di una valutazione del beneficio da compiersi in prossimità del fine pena, come proposto da una certa giurisprudenza, e con la sentenza n. 276/1990 ebbe a sottolineare come la valutazione semestralizzata della concessione della liberazione anticipata fosse «il punto di forza dello strumento rieducativo, che si ricollega alle esperienze ed agli insegnamenti della terapia criminologica».

In quel contesto la Consulta aggiungeva ancora: «(L)'aspetto sintomatico del comportamento delinquenziale è dato dall'incapacità del soggetto a risolvere i problemi della sua vita attraverso mezzi e per vie socialmente accettabili: e ciò soprattutto perché non ha attitudine a sopportare sacrifici e fatiche nella prospettiva di un bene futuro. Questo aspetto negativo della personalità, ovviamente presente quando il condannato viene sottoposto a trattamento rieducativo, gli preclude ogni incentivo a prestare una per lui sacrificante partecipazione all'azione di risocializzazione, se il premio è rappresentato da una liberazione condizionale o da una semilibertà poste temporalmente a distanza di anni, e talvolta di molti anni. Ecco allora lo strumento di grande valore psicologico rappresentato da una sollecitazione che impegna le energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa. Certo, nei primi semestri la spinta psicologica sarà necessariamente eteronoma. Il condannato potrà nutrire scarsa convinzione nell'utilità etica del suo comportamento, ma intanto presterà la sua partecipazione in vista del premio a portata di mano. Poi, via via che, di semestre in semestre, moltiplicherà i suoi sforzi per accumulare benefici l'uno sull'altro, la perseveranza finirà per formare lentamente un comportamento abitudinario, su cui è possibile lo sviluppo di un diverso modo di essere, conseguente alla soddisfazione per i risultati raggiunti e alla fiducia acquisita nelle forze del proprio impegno.»

La Consulta giungeva quindi a dire che: «(S)e si dovesse riservare ad un giudizio lontano, finale e globale, l'effettiva valutazione della partecipazione semestrale del condannato all'azione rieducativa, da una parte ogni incentivo psicologico resterebbe frustrato a causa dell'incertezza che il futuro riserverebbe agli sforzi adesivi degli interessati e, dall'altra, resterebbero maggiormente penalizzati coloro che fin dall'inizio avevano messo a disposizione tutta la loro buona volontà: e ciò a causa della possibilità che una cattiva prova finale, per qualsiasi motivo verificatasi, abbia a vanificare anni di sforzi compiuti semestre per semestre, e viceversa una furbesca condotta di adesione nell'ultima fase abbia ingiustamente a premiare, per l'intera durata della pena, colui che per anni s'era mostrato refrattario ad ogni partecipazione.



Gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione ne riceverebbero grave offesa (...)»

L'odierna stringente limitazione alla possibilità dell'interessato di presentare, anche semestre per semestre, una istanza volta alla concessione della liberazione anticipata, senza dover indicare un circoscritto specifico interesse, sembra dunque compromettere la finalità rieducativa perseguita dall'istituto, proprio inibendo quel percorso di progressiva maturazione personale, che la Corte Costituzionale considerava il cuore stesso del beneficio, postergando fino ad un consuntivo finale, deprivato della sua valenza educativa, ogni confronto con i propri comportamenti, come ad uno studente cui fosse concesso di conoscere l'esito del suo percorso di studio solo alla fine, interdicensi anche per anni l'accesso ad un confronto con l'istituzione scolastica circa l'adesione mostrata, periodo per periodo, ed impedendogli al contempo anche di riorientare, ove necessario, le sue condotte in termini positivi.

Si tratta di una perdita di senso dall'impatto significativo, in particolare in un contesto come quello attuale, segnato da una quotidianità penitenziaria resa specialmente dolorosa per via delle diffuse condizioni di sovraffollamento, ed in cui la possibilità di costruire percorsi risocializzanti individualizzati, che passino attraverso l'attenzione dedicata degli operatori, è sempre più difficile, al punto che poter scandire mediante le valutazioni periodiche della condotta partecipativa, il tempo immobile della detenzione, costituisce un incentivo, e a volte il solo incentivo, residuo, in grado di rinforzare i propositi del condannato di procedere nel suo cammino rieducativo, senza cedere allo scoramento o ad una non giustificata sfiducia circa la capacità dell'istituzione di distinguere chi si sta impegnando, da chi invece lascia che il tempo della pena trascorra senza abbracciare alcun cambiamento personale.

L'indicazione contenuta nell'art. 69-bis, comma 1, ord. penit., nella formulazione seguita all'intervento normativo di cui all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, appare per altro indicare come la valutazione officiosa da parte del magistrato di sorveglianza non debba avvenire ogni volta che sia presentata una istanza di misura alternativa o di altro beneficio penitenziario, ma soltanto quando l'eventuale concessione della liberazione anticipata sia rilevante rispetto al *quantum* di pena espiata che si richiede per accedervi (il quarto di pena o il metà pena per un permesso premio, ex art. 30-ter, comma 4, ord. penit., o il metà pena o i due terzi della pena per ottenere la semilibertà, ex art. 50 ord. penit., sempre a seconda della tipologia di reato per la quale si esegue la pena).

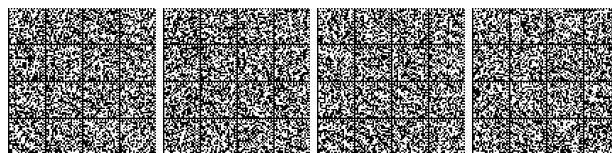
Una interpretazione diversa, d'altra parte, avrebbe il risultato, contrario alla *ratio* del *novum* normativo, di moltiplicare le istanze di benefici penitenziari, anche palesemente inammissibili, per consentire di innestarvi valutazioni in ordine alla liberazione anticipata.

Con questa premessa, tuttavia, che limita specialmente i casi in cui la valutazione della concedibilità della liberazione anticipata può avvenire, prima del fine pena, la sanzione dell'inammissibilità a fronte di una istanza di parte priva di uno «specifico interesse» mostra ulteriori profili di contrarietà alla finalità rieducativa della pena e di irragionevolezza.

La magistratura di sorveglianza rimane infatti privata di una occasione di conoscenza preziosa circa il percorso compiuto dalla persona condannata e la espone ad effettuare valutazioni, in presenza di istanze di misura alternativa alla detenzione in cui non sia rilevante il profilo del *quantum* di pena espiata (perché già superato quello richiesto dalla norma: ad esempio una istanza di semilibertà formulata da un condannato per reati diversi da quelli compresi nel disposto dell'art. 4-bis ord. penit., che ha già espiato metà pena, oppure istanza di affidamento in prova al servizio sociale per pena non superiore a quattro anni residui), senza aver prima deciso sulla liberazione anticipata (non d'ufficio, perché non necessario, e non a istanza di parte, per l'assenza di uno specifico interesse).

Anche in queste ipotesi, tuttavia, la misura della pena residua reale, e non soltanto «virtuale», costituisce un profilo che molto incide sul giudizio della magistratura di sorveglianza, nel merito, per poter apprezzare il significato e la credibilità di un programma di misura alternativa proposto alla sua attenzione, e per comprendere quali tempi di eventuale osservazione intramuraria aggiuntiva restino a disposizione.

Sotto questo profilo, dunque, l'impossibilità di cumulare semestre dopo semestre i giudizi, eventualmente positivi, in materia di liberazione anticipata, veri e propri mattoni fondativi di un più ampio edificio rieducativo, rischia di tradursi in una maggior difficoltà per il condannato di accedere in concreto a percorsi alternativi al carcere, sia per l'effetto negativo dell'assenza di un così pregnante strumento pedagogico-propulsivo (prima ancora di quanto non lo sia il permesso premio), sia perché la magistratura di sorveglianza sarà chiamata a fare le sue valutazioni su un beneficio ben più ampio di quello di cui all'art. 54 ord. penit., senza conoscere il *quantum* di



pena residuo reale dell'interessato, che non ha ancora ottenuto la liberazione anticipata, perciò dovendo figurarsi come più alto di quello che sarebbe stato, ove fosse stata previamente valutata la liberazione anticipata già concedibile al condannato, così orientando la sua decisione in funzione di una esecuzione penale residua più corposa.

Il condannato stesso si vede inibita una ricostruzione certa, e non soltanto sperata, del suo fine pena reale, con la conseguenza di non poter programmare in modo realistico le tappe del suo percorso risocializzante, e di non poter predisporre con stato d'animo sereno il suo rientro in società, anche appunto predisponendo un programma di misura alternativa da sottoporre al vaglio del Tribunale di sorveglianza. È infatti ben diverso aver accumulato già per un certo tempo riduzioni di pena via via che si maturano i semestri di esecuzione, e dunque avere incertezza soltanto sul residuo, ancora da espiare, e sempre più contenuto, e trovarsi invece di fronte ad un numero più ampio, e in certi casi molto ampio, di riduzioni di pena ancora da ottenere.

Se la finalità perseguita dal legislatore con la novella è, per quanto comprensibile, quella di deflazione del numero di procedimenti pendenti dinanzi alla magistratura di sorveglianza, l'effetto che però deriva nei confronti del condannato appare incidere gravemente sulla costruzione di un percorso rieducativo, aggiungendo elementi di incertezza alla quotidianità della detenzione, che si traducono in un *surplus* di afflittività, rilevante anche ai sensi dell'art. 27, comma 3, della Costituzione sotto il profilo dell'umanità della pena, poiché il congegno che prevede oggi l'istituto della liberazione anticipata si sostanzia di un esibito (ma solo sperato) premio per la condotta partecipativa, che si matura semestre dopo semestre, ma che l'interessato non può esigere a domanda, ma solo in particolari circostanze e dopo lunghe attese, della cui ragionevolezza si dubita.

Per le sopra enunciate ragioni, ad avviso del magistrato di sorveglianza scrivente, sussiste dunque contrasto tra l'art. 69-bis, comma 3, ord. penit., per come leggibile all'esito della novella normativa di cui all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, nella parte in cui prevede che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata soltanto quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere all'ottenimento del beneficio uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, e gli art. 3 e 27, comma 3, della Costituzione.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69-bis, comma 3, ord. penit., per come leggibile all'esito della novella normativa di cui all'art. 5, comma 3, decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, poi convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, nella parte in cui prevede che il condannato possa formulare istanza di liberazione anticipata soltanto quando abbia espressamente indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza relativa, di avere all'ottenimento del beneficio uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, per violazione degli articoli 3, e 27, comma 3, della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoletto, 25 marzo 2025

Il Magistrato di sorveglianza: GIANFILIPPI

Il cancelliere esperto: CESARETTI



N. 74

Ordinanza del 17 febbraio 2025 del Tribunale di Catania nel procedimento civile promosso da E.A. L. e G.B.R. C. contro Assessorato delle infrastrutture e della mobilità della Regione siciliana

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Certificazione verde COVID-19 (cosiddetto *green pass*) – Obbligo, dal 15 ottobre 2021 al 31 dicembre 2021, per il personale delle amministrazioni pubbliche (nel caso di specie: dipendenti della Regione siciliana) di possedere ed esibire la certificazione verde COVID-19 ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro – Inadempimento – Effetti – Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 31 dicembre 2021, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro – Previsione che per i giorni di assenza ingiustificata non sono dovuti la retribuzione, né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

Salute (Tutela della) – Profilassi internazionale – Vaccinazioni per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 – Previsione dell'obbligo vaccinale per i cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea residenti nel territorio dello Stato, nonché per gli stranieri di cui agli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 286 del 1998, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età – Obbligo di possedere, ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, le certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione – Inadempimento – Effetti – Previsione che il lavoratore è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della certificazione o al termine del 15 giugno 2022, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del posto di lavoro – Previsione che per i giorni di assenza ingiustificata non sono dovuti la retribuzione, né altro compenso o emolumento, comunque denominati.

- Decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di *screening*), convertito, con modificazioni, nella legge 19 novembre 2021, n. 165, art. 1; decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, art. 1.

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Catania in funzione di giudice del lavoro, nella persona del dott. Giuseppe Tripi, all'esito dell'udienza del 7 febbraio 2024, trattata in forma scritta o cartolare *ex art. 127-ter* del codice di procedura civile, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87) nella causa iscritta al n. 2412/2022 R.G.L.

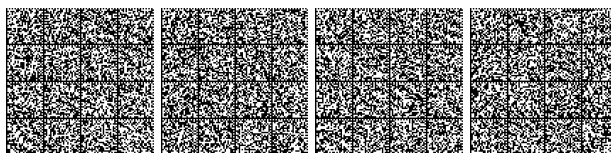
Promossa da L. E. A. e C. G. B. R., con il patrocinio degli avv.ti Francesca Marchi e Claudia Giacquinta - ricorrenti.

Contro assessorato infrastrutture e mobilità - Dipartimento infrastrutture mobilità e trasporti della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catania - resistente.

1. Ricostruzione dei fatti.

Le parti ricorrenti in epigrafe indicate sono dipendenti a tempo indeterminato della Regione Sicilia e prestano (o, quantomeno, prestavano al momento del deposito del ricorso) servizio presso l'Ufficio provinciale della motorizzazione civile di Catania, la sig.ra L. nella qualifica di istruttore direttivo e la sig.ra C. nella qualifica di operatore amministrativo.

Con ricorso depositato in data 26 marzo 2022, le ricorrenti hanno esposto che, a decorrere dal 15 ottobre 2021, è stato impedito loro di accedere nella sede di servizio in attuazione della previsione di cui al decreto-legge n. 127/2021, convertito dalla legge n. 165/2021, esse non essendosi sottoposte alla vaccinazione imposta per contrastare il feno-



meno epidemiologico SARS-CoV-2 e, pertanto, essendo sprovviste della relativa certificazione (c.d. *green pass*); hanno lamentato, che, a decorrere da tale data, sono state considerate assenti dal lavoro e non hanno più percepito la retribuzione, né qualsiasi altro emolumento legato al rapporto di lavoro, e che è stata loro chiesta la restituzione degli stipendi che, comunque, erano stati loro versati per il mese di ottobre, novembre e, in parte, dicembre 2021.

Deducendo il loro stato di necessità economica discendente dal venir meno della fonte di sostentamento che era assicurato dal godimento della retribuzione, hanno chiesto in via d'urgenza al Tribunale adito di essere reintegrate nel posto di lavoro, con il pagamento delle retribuzioni dovute al momento dell'interdizione dal luogo di lavoro sino all'effettiva reintegra, ovvero, in subordine, di disporre il pagamento di un congruo assegno alimentare, in attesa della definizione del processo.

Nel merito, previa, ove necessario, disapplicazione della normativa sopra citata e remissione alla Corte costituzionale delle relative questioni di legittimità costituzionale, hanno domandato di accertare, dichiarare e ritenere il loro diritto ad essere immediatamente reintegrate nel posto di lavoro e ad ottenere il pagamento della retribuzione, e di ogni altro emolumento comunque denominato, incluso il versamento dei contributi pensionistici direttamente all'ente previdenziale, con decorrenza dal 15 ottobre 2021, o in via meramente graduata con decorrenza dal 15 febbraio 2022, e fino alla effettiva reintegra, con conseguente condanna della parte resistente alla immediata reintegra delle lavoratrici ed al pagamento delle somme pretese; in via meramente graduata, hanno chiesto di accertare e dichiarare il loro diritto, per il periodo ricompreso tra il 15 ottobre 2021 e l'effettiva ripresa del servizio, a percepire quanto meno un assegno c.d. alimentare, in ragione del 50% della retribuzione corrente, o di quella diversa, maggior o minore, somma che dovesse essere ritenuta equa e di giustizia, oltre agli assegni per i carichi di famiglia.

A sostegno delle loro domande, le ricorrenti hanno dedotto:

la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 32 della Costituzione, delle disposizioni (art. 1) del decreto-legge n. 1/2022, convertito dalla legge n. 21/2022, che, introducendo l'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 44 del 2021, hanno sancito l'obbligo vaccinale per tutti i soggetti ultracinquantenni (fossero o non fossero lavoratori), argomentando sulla base del carattere sperimentale della vaccinazione anti COVID-19 e della mancanza di certezze in ordine alla idoneità del vaccino ad impedire la circolazione del virus (dal positivo riscontro della quale soltanto discenderebbe l'esigenza di tutelare l'interesse collettivo alla salute a scapito del diritto fondamentale del singolo ad autodeterminarsi in materia di tutela della salute propria) e alla inesistenza di ripercussioni negative (sotto forma di effetti avversi o malori improvvisi o compromissione del sistema immunitario) per coloro che alla vaccinazione si sottopongono;

la illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 1, 2, 4, 32 e 36 della Costituzione, degli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 127/2021, convertito dalla legge n. 165/2021, che, introducendo gli articoli 9-*quinquies*, 9-*sexies* e 9-*septies* del decreto-legge n. 52/2021, convertito dalla legge n. 87/2021, hanno stabilito, a decorrere dal 15 ottobre 2021, il divieto di accedere ai luoghi di lavoro per i lavoratori del settore pubblico e del settore privato che non fossero in possesso e, su richiesta, non avessero esibito il certificato verde attestante lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2 o lo stato di guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2 o l'effettuazione, con esito negativo, di un *test* antigenico rapido o molecolare, atteso che tale divieto andrebbe ritenuto illegittimo, sproporzionato e discriminatorio, in quanto impediva lo svolgimento dell'attività lavorativa e comportava la perdita della retribuzione, senza al contempo impedire la circolazione della infezione e men che mai garantire la sicurezza del luogo di lavoro, né varrebbe a giustificare tale divieto la possibilità offerta al lavoratore di ottenere un certificato temporaneo, previa effettuazione di un tampone, perché sottoporsi ogni quarantotto ore ad un tampone si sarebbe tradotto in una inammissibile ulteriore discriminazione, in quanto il lavoratore in tal modo, a parità di funzioni, avrebbe verrebbe percepito una retribuzione, di fatto, inferiore (al netto dei costi da sostenersi);

l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 1, 2, 4, 32 e 36 della Costituzione, dell'art. 1, del decreto-legge n. 1/2022, convertito dalla legge n. 21/2022, che, introducendo l'art. 4-*quinquies* del decreto-legge n. 44 del 2021, ha previsto il divieto di accedere ai luoghi di lavoro per tutti i lavoratori, pubblici e privati, ultracinquantenni che non fossero in possesso del certificato verde da vaccinazione o guarigione, così impedendo lo svolgimento di attività lavorativa e privando della retribuzione tutti i lavoratori che avessero più di cinquanta anni, apparendo come una misura sproporzionata (prevista per tutti i lavoratori ultracinquantenni, a prescindere dal tipo di mansioni svolte e dalle modalità di esecuzione della prestazione, e senza prevedere forme alternative di esecuzione della prestazione, come il lavoro agile), inefficace a contenere la diffusione del virus e coercitiva, imponendo al lavoratore di scegliere tra il sottoporsi alla vaccinazione e il perdere il proprio lavoro e la propria fonte di sostentamento, di fatto risultando una forma di trattamento sanitario obbligatorio;



l'illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 2, 3, e 36 della Costituzione, dell'art. 1, del decreto-legge n. 1/2022, convertito dalla legge n. 21/2022, che introducendo l'art 4-*quinqüies* del decreto-legge n. 44 del 2021, ha sancito la mancata spettanza della retribuzione e di ogni altro emolumento connesso al rapporto di lavoro per i lavoratori ultracinquantenni che non fossero in possesso del *super green pass* o del *green pass* rafforzato, senza prevedere la corresponsione di un assegno alimentare idoneo a garantire loro un minimo vitale per il sostentamento, assegno che, avendo natura assistenziale, viene generalmente riconosciuto ai lavoratori in caso di sospensione disciplinare o cautelare, e ciò a fronte di una condotta libera e lecita del soggetto (quale sarebbe quella di non sottoporsi alla vaccinazione), espressamente ritenuta dalla legge priva di rilevanza disciplinare.

Instauratosi il contraddittorio, l'amministrazione resistente si è regolarmente costituita in giudizio per il tramite dell'avvocatura erariale, la quale, alla luce della normativa in discussione, ha chiesto il rigetto del ricorso.

All'udienza fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, il difensore delle ricorrenti ha dato atto che le stesse erano state riammesse in servizio in data 2 maggio 2022 ed ha dichiarato di rinunciare al ricorso proposto in via d'urgenza, per cui il giudice ha dichiarato non luogo a provvedere sulla domanda cautelare.

Indi, rinviato il procedimento su richiesta del difensore delle ricorrenti, ritenuta la causa matura per la decisione e concesso termine per note difensive, all'esito dell'udienza del 7 febbraio 2025, trattata in forma scritta o cartolare ex art. 127-*ter* del codice di procedura civile, è stata emessa la presente ordinanza.

2. Ricognizione normativa.

Giova effettuare una breve ricostruzione del quadro normativo vigente, per quanto di interesse per le questioni oggetto di causa.

Gli articoli 1, 2 e 3 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2021, n. 165, ha introdotto gli articoli 9-*quinqüies*, 9-*sexies* e 9-*septies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, stabilendo, a decorrere dal 15 ottobre 2021 e fino alla cessazione dello stato di emergenza, il divieto di accedere ai luoghi di lavoro per i lavoratori del settore pubblico (compresi i magistrati, i soggetti titolari di cariche elettive o di cariche istituzionali di vertice, i membri ed i dipendenti degli organi costituzionali, degli organi di rilievo costituzionale e delle autorità amministrative indipendenti) e del settore privato, nonché per «tutti i soggetti che svolgono, a qualsiasi titolo, la propria attività lavorativa o di formazione o di volontariato presso le amministrazioni» pubbliche o presso aziende private, «anche sulla base di contratti esterni» che non fossero in possesso e, su richiesta, non avessero esibito il c.d. certificato verde attestante lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2 (c.d. *super green pass*) o lo stato di guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2 (c.d. *green pass* rafforzato) o l'effettuazione, con esito negativo, di un *test* antigenico rapido o molecolare (c.d. *green pass* base), ciò «al fine di prevenire la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2» e «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza» (così si esprimono i citati articoli 9-*quinqüies*, 9-*sexies* e 9-*septies*).

Il comma 3 dei suddetti articoli 9-*quinqüies* e 9-*septies* e il comma 7 del citato art. 9-*sexies* escludono dall'applicazione delle disposizioni in tema di divieto di accesso ai luoghi di lavoro «i soggetti esentati dalla somministrazione del vaccino sulla base di idonea certificazione medica».

Ed ancora, per quello che rileva in questa sede, il comma 6 dei medesimi articoli 9-*quinqüies* e 9-*septies*, poi, prevede che il personale, «nel caso in cui comunichi di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 o qualora risulti privo della predetta certificazione al momento dell'accesso al luogo di lavoro, al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro, è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della predetta certificazione» e, comunque, non oltre la «cessazione dello stato di emergenza, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.».

Analogamente, il comma 2, dell'art. 9-*sexies*, con specifico riferimento al personale di magistratura, dispone che «l'assenza dall'ufficio conseguente al mancato possesso o alla mancata esibizione della certificazione verde COVID-19 [...] è considerata assenza ingiustificata con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.».

L'art. 1, del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18, ha introdotto l'art. 4-*quater* del decreto-legge 1º aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, il quale, a decorrere dall'8 gennaio 2022 e fino al 15 giugno 2022, «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza», ha sancito l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per tutti i soggetti, cittadini italiani o stranieri residenti in



Italia, «che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età», salvo che, «in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale dell'assistito o dal medico vaccinatore», la vaccinazione venga «omessa o differita».

Il citato decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, ha poi introdotto nel decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, l'art. 4-*quinquies*, il quale stabilisce che, a decorrere dal 15 febbraio 2022, tutti i lavoratori, pubblici e privati, ultracinquantenni «ai quali si applica l'obbligo vaccinale di cui» al precedente art. 4-*quater*, «per l'accesso ai luoghi di lavoro nell'ambito del territorio nazionale, devono possedere e sono tenuti a esibire una delle certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione», con esclusione, quindi, della rilevanza tale scopo del c.d. *green pass* base da esito negativo di tampone.

Il quarto ed il quinto comma dello stesso art. 4-*quinquies*, poi, prevedono che i lavoratori ultracinquantenni destinatari dell'obbligo vaccinale, qualora «comunicano di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 di cui al comma 1 o risultino privi della stessa al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro, al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro,» non possono accedere «ai luoghi di lavoro» e «sono considerati assenti ingiustificati, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro, fino alla presentazione della predetta certificazione e, comunque, non oltre il 15 giugno 2022. Per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.».

3. Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Le parti ricorrenti, come già anticipato, sono dipendenti a tempo indeterminato della Regione Sicilia e rivestono profili professionali di natura amministrativa.

Le stesse non hanno ritenuto, a decorrere dal 15 ottobre 2021, di sottoporsi alla vaccinazione anti COVID-19 e, a decorrere dall'8 gennaio 2022, di adempiere all'obbligo vaccinale prescritto per tutti i soggetti ultracinquantenni, né hanno allegato di essersi sottoposte, di volta in volta, a tampone o di versare in una delle ipotesi per cui la vaccinazione poteva essere omessa o differita, ragioni per le quali le stesse, a decorrere dal 15 ottobre 2021, sono state interdette dall'accedere al luogo di lavoro e sono state considerate assenti dal servizio, con conseguente privazione totale della retribuzione e di qualsiasi altro emolumento connesso alla prestazione lavorativa.

La disciplina prevista dall'art. 9-*quinquies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 e dall'art. 4-*quinquies* del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, sul punto, appare però chiara ed inequivoca nello stabilire che i dipendenti pubblici che non siano in possesso del certificato verde da avvenuta vaccinazione o da guarigione o, nella prima fase, da esito negativo di tampone non potessero accedere ai luoghi di lavoro e fossero considerati assenti ingiustificati dal servizio, «senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro.», e, sotto il profilo economico, nello stabilire che, «per i giorni di assenza ingiustificata non» erano «dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.».

Così come appare analogamente ed inequivoca la disciplina dettata dall'art. 4-*quater* del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, laddove sancisce l'obbligo vaccinale per tutti i soggetti ultracinquantenni, prevedendo un obbligo generale di compiere un adempimento sanitario ben determinato, con una dizione che non sembra suscettibile di diversa interpretazione, e dall'art. 4-*quinquies* del citato decreto-legge, laddove ha previsto che i lavoratori ultracinquantenni sottoposti all'obbligo vaccinale, per potere accedere ai luoghi di lavoro, dovevano «possedere» ed erano «tenuti a esibire una delle certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione», e laddove, in caso contrario, gli stessi erano considerati assenti ingiustificati e non avessero diritto alla retribuzione e a qualsivoglia altro «compenso o emolumento, comunque denominati.».

Le disposizioni legislative sopra menzionate, quindi, dato il loro disposto certo e preciso, non prestano il fianco ad una pluralità di soluzioni interpretative astrattamente possibili.

Per quanto precede, non si reputa percorribile la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata o adeguata delle disposizioni in esame, interpretazione che, viceversa, trova il proprio spazio esplicativo soltanto in presenza di incertezza ed equivocità del testo normativo.

La Corte costituzionale, invero, ha più volte affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (così *ex multis* sentenza n. 91 del 20 maggio 2013; sentenza n. 78 del 5 aprile 2012; sentenza n. 26 del 25 gennaio 2010; sentenza n. 219 dell'11 giugno 2008).

L'imprescindibile e chiaro tenore letterale delle disposizioni in esame ne comporta un'applicazione obbligata in tutti i casi in cui la parte non si sia sottoposta a vaccinazione o, in alternativa, non si trovi nella situazione di avvenuta guarigione o, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 1/2022, non abbia effettuato, con esito negativo, un tampone e, nella seconda fase, non abbia assolto l'obbligo vaccinale, senza possibilità di attribuire ad essa un significato diverso da quello di cui si sospetta la illegittimità.



Non appare quindi possibile, allo stato del diritto vigente, dichiarare la illegittimità della interdizione dal lavoro delle ricorrenti e della conseguente mancata corresponsione della retribuzione nei loro confronti, né appare possibile riconoscere alle parti ricorrenti l'assegno alimentare ovvero ogni altra forma di tutela economica di natura assistenziale.

La questione che si pone appare dunque rilevante, posto che, solo ove le disposizioni di cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità venissero ritenute illegittime, nella parte in cui, appunto, impongono l'esclusione dal contesto lavorativo delle ricorrenti ed il conseguente venir meno del loro diritto al correlato trattamento retributivo, ivi compresa l'erogazione di un assegno alimentare o di qualsiasi altro emolumento di natura assistenziale, le domande attoree potrebbero trovare accoglimento.

4. Non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

4.1. Verranno unitariamente esposte le ritenute ragioni di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18, che, introducendo l'art. 4-*quater* del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, ha sancito l'obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni, e dell'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2021, n. 165, che introducendo l'art. 9-*quinquies* del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, ha stabilito il divieto di accesso al luogo di lavoro per i soggetti ivi menzionati, in quanto analoghi sono i presupposti applicativi (mancata vaccinazione) e analoghe sono le conseguenze previste, nell'un caso, per l'inadempimento dell'obbligo vaccinale e, nell'altro caso, per la mancata sottoposizione a vaccinazione (salve, sia nel primo che nel secondo caso, le ipotesi di esenzione o guarigione), e cioè la sostanziale esclusione dal mondo del lavoro, con la conseguente perdita del relativo trattamento economico: è possibile quindi ritenere che già il citato articolo (così come anche gli articoli 2 e 3) del decreto-legge n. 127/2021 contenessero un obbligo surrettizio di vaccinazione, essi ponendo i lavoratori di fronte all'alternativa ineludibile di vaccinarsi (qualora non guariti o esentati o, come vedremo, qualora non intendessero sottoporsi a tampone ogni due giorni) o di essere temporaneamente estromessi dal posto di lavoro.

Allo stesso modo, verranno unitariamente analizzate le ritenute ragioni di illegittimità costituzionale delle suddette disposizioni, nella parte in cui le stesse, in maniera del tutto sovrapponibile anche sul piano testuale, hanno stabilito la perdita della retribuzione e di ogni «altro compenso o emolumento, comunque denominati» (e, quindi, anche di qualsiasi assegno alimentare) per i lavoratori considerati assenti dal servizio perché non vaccinati (o non guariti o esentati).

4.2. Possibile violazione degli articoli 2, 3, 4 e 36 della Costituzione.

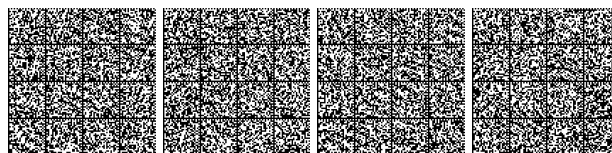
Un primo dubbio che riguarda le disposizioni impugnate è quello relativo alla compatibilità delle stesse con i principi desumibili dagli articoli 2, 3, 4 e 36 della Costituzione.

Una prima criticità concerne la possibile violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità desumibile dall'art. 3 della Costituzione, nonché del principio di tutela della dignità della persona umana di cui all'art. 2 della Costituzione.

Sul punto, giova osservare che l'art. 2 della Costituzione, nel prevedere una particolare tutela dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (tra cui rientrano i luoghi di lavoro), non sembra permettere l'adozione di misure che, per l'intransigenza e il rigorismo che le connoti, possano arrivare fino al punto di ledere la dignità della persona, circostanza che sicuramente si verifica quando, come disposto dalle norme denunciate, a questa si precluda l'accesso al luogo di lavoro e ad ogni forma di trattamento retributivo, normalmente destinato al sostentamento proprio e della propria famiglia.

Ciò è stato affermato, anche di recente, dalla giurisprudenza costituzionale, financo nei riguardi di coloro che hanno gravemente «violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile», cioè i condannati per i gravissimi reati di cui agli articoli 270-*bis* del codice penale (associazione finalizzata al terrorismo o all'eversione dell'ordine democratico), 280 del codice penale (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 289-*bis* del codice penale (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 416-*bis* del codice penale (associazione di tipo mafioso), 416-*ter* del codice penale (scambio elettorale politico-mafioso) e 422 del codice penale (strage) del codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (Corte costituzionale, 20 luglio 2021, n. 137).

In tale occasione, la Corte ha ricordato che la possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali «non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, così come anche per le provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza, la cui attribuzione comporta il coinvolgimento di una serie di principi, tutti di rilievo costituzionale (tra cui l'art. 2 della Costituzione)», ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, legge n. 92/2012, nella



parte in cui prevedeva la revoca delle prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili, nei confronti di coloro che, condannati per i reati sopra elencati, scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere.

Sebbene quella esaminata dalla Corte riguardi fattispecie diversa da quella oggi in scrutinio, i principi dalla stessa evidenziati sembrano (*a fortiori*) applicabili anche al caso di specie, laddove il mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale o, comunque, la mancata vaccinazione non sono considerati dallo stesso legislatore come atti penalmente o disciplinarmente rilevanti (il sesto comma degli articoli 9-*quinquies* e 9-*septies* del decreto-legge n. 52/2021 e il quinto comma dell'art. 4-*quinquies* del decreto-legge n. 44/2021 escludono qualsiasi tipo di «conseguenze disciplinari») e, cionondimeno, il lavoratore ultracinquantenne o, comunque, per il periodo anteriore all'introduzione del relativo obbligo, il lavoratore non vaccinato si vede, non solo impossibilitato a svolgere la propria prestazione lavorativa a seguito del divieto di accesso al luogo di lavoro e della correlata assenza dal servizio, ma anche privato persino di quegli istituti, come l'assegno alimentare, che — come si vedrà più ampiamente *infra*, § 4.5. — gli verrebbero invece garantiti laddove fosse sospeso poiché coinvolto in un procedimento penale e disciplinare, con misure anche restrittive della libertà personale, e dunque per procedimenti riguardanti il suo coinvolgimento in reati anche di oggettiva gravità.

Giova, peraltro, considerare che il lavoratore non vaccinato, escluso dal contesto lavorativo, non può accedere a quegli istituti che tutelano i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione, quale, ad es., l'indennità di disoccupazione, perché non acquisisce lo *status* di lavoratore disoccupato (conservando il posto di lavoro, ancorché svuotato del suo contenuto tipico), essendo tale provvidenza in ogni modo preclusa ai lavoratori pubblici a tempo indeterminato, né può fruire — in quanto in età lavorativa — di quelle provvidenze che presuppongono una determinata anzianità anagrafica (ad es., l'assegno sociale).

I lavoratori ultracinquantenni inadempienti all'obbligo vaccinale o, per il periodo anteriore, i lavoratori comunque non vaccinati, quindi, perdono ogni possibilità di far fronte alle esigenze basilari della loro vita, non potendo fare affidamento su alcuna forma di sostegno economico, e, ancor prima e ancor più significativamente, si trovano ad essere privati del diritto fondamentale alla libera esplicazione della loro personalità sul luogo di lavoro, gli stessi, per effetto delle norme qui denunciate, non potendo più frequentare l'ambiente di lavoro, mantenere i rapporti con i colleghi e con gli utenti e arricchire sul campo la loro qualificazione professionale.

È pertanto ovvio che i lavoratori non vaccinati, costretti a restare a casa in condizioni di piena inoperosità, hanno subito una grave e perdurante lesione della loro sfera di dignità personale e di integrità morale, finendo per essere ingiustificatamente ghettizzati e discriminati rispetto alla generalità dei lavoratori e questo per effetto di una loro scelta — quella di non vaccinarsi — libera e consapevole, non costituente né reato né illecito disciplinare.

Così come deve ritenersi lesiva del valore della dignità personale la previsione secondo la quale, sotto il vigore del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, il lavoratore non vaccinato (qualora sprovvisto di certificazione di avvenuta guarigione) era costretto a sottoporsi ogni due giorni al tampone che, oltre a provocare inevitabili fastidi e sofferenze a livello fisico (provocate dall'inserimento ripetuto dell'apposito attrezzo nelle narici o nella faringe) e sottrazione di tempo di vita alle ordinarie occupazioni personali, a lungo andare comportava un notevole esborso economico per gli interessati.

Sotto tali profili, quindi, le norme denunciate sembrano lesive, oltre che del principio di eguaglianza e non discriminazione di cui all'art. 3 della Costituzione, anche del diritto dei lavoratori non vaccinati alla loro identità personale, ricondotto dalla Corte costituzionale alla previsione di cui all'art. 2 della Costituzione, da intendere come il diritto ad essere se stesso, «con la acquisizione di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano e, al tempo stesso, qualificano l'individuo»; identità che costituisce «un bene per sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata» (sentenza n. 13 del 1994); in definitiva, secondo il giudice delle leggi, l'art. 2 della Costituzione si pone quale presidio per «l'integrità della sfera personale [dell'uomo] e la sua libertà di autodeterminarsi nella vita privata» (sentenza n. 332 del 2000).

Ora, sebbene non si ignori che l'impianto del decreto-legge n. 127/2021 e del decreto-legge n. 1/2022, sia ispirato, almeno nelle intenzioni del legislatore, alla finalità «di prevenire la diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2» e «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza», nell'ambito di una situazione emergenziale e del tutto straordinaria, le conseguenze che esso implica nella sfera del dipendente non vaccinato appaiono tuttavia eccessivamente sproporzionate e sbilanciate, nell'ottica della necessaria considerazione degli altri valori costituzionali coinvolti, tra cui, innanzitutto, la dignità della persona, bene protetto da plurime previsioni della Carta, quali gli articoli 2, 3, 32, comma 2, 36, 41 della Costituzione.

È forse ultroneo rammentare che il diritto al lavoro costituisca una delle principali prerogative dell'individuo, su cui si radica l'ordinamento italiano, che trova protezione nell'ambito dei «principi fondamentali» della Carta costituzionale (articoli 1, 4) e che viene tutelato, non solo in quanto strumento attraverso cui ciascuno può sviluppare la propria



personalità (art. 2), potendo così concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4), ma innanzitutto perché costituisce il mezzo per assicurare alla persona e al rispettivo nucleo familiare, attraverso la giusta retribuzione, il diritto fondamentale di vivere un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 della Costituzione).

Nel momento in cui la legge, nel precludere al lavoratore non vaccinato la possibilità di espletare la prestazione lavorativa (anziché applicare altre soluzioni, ad es.: la sottoposizione del lavoratore ad un rigido sistema di controllo tramite *test* di rilevazione del virus; l'assegnazione a mansioni diverse, ove possibili, etc.), non consente neppure che lo stesso possa fruire di un sostentamento minimo per far fronte alle proprie esigenze basilari, essa, così facendo, non può che esporsi al dubbio di rivelarsi eccessivamente sbilanciata e sproporzionata, ad eccessivo detrimento del valore della dignità della persona, con possibile violazione, oltre che dell'art. 2, anche dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 1 del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, nel sancire l'obbligo vaccinale generalizzato ed indiscriminato per tutti i soggetti ultracinquantenni, inoltre, sembra violare il principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione anche sotto il profilo della individuazione della platea dei soggetti destinatari: invero, anziché individuare l'ambito applicativo dei soggetti cui riferire l'obbligo di vaccinazione in base ad effettive esigenze di tutela della salute individuale e di prevenzione della diffusione del virus (cosa che sarebbe accaduto ove, ad esempio, fossero stati indicati come destinatari dell'obbligo i soggetti vulnerabili o fragili perché immunodepressi o immunocompromessi, come i malati oncologici o coloro che sono sottoposti a trapianto di organi), il legislatore, prevedendo che fossero obbligati a sottoporsi alla vaccinazione tutti coloro che avessero «compiuto il cinquantesimo anno», ha ancorato la previsione dell'obbligo vaccinale ad una soglia di età anagrafica, senza che sia dato comprendere le ragioni oggettive di natura sanitaria per quali una persona sana di cinquanta anni fosse tenuta a vaccinarsi, mentre un soggetto immunodepresso e fragile di quarantanove anni, viceversa, fosse esentato dal correlativo obbligo.

Deve reputarsi, quindi, che, sotto tale profilo, il legislatore abbia operato una scelta fondata su un elemento caduco, labile ed effimero, quale è quello connesso alla mera età anagrafica, anziché individuare le categorie dei soggetti destinatari dell'obbligo vaccinale sulla scorta di oggettive, specifiche e comprovate esigenze di natura medica, curativa e preventiva.

È pertanto configurabile una violazione dell'art. 3 della Costituzione ed una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che, a parità di condizioni di salute, al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge che ha sancito l'obbligo vaccinale, avevano compiuto il cinquantesimo anno di età e coloro che, viceversa, fossero quarantanovenenni o di poco più giovani.

Si rammenti al riguardo che il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione impone che la legge regoli in maniera uguale situazioni uguali e in maniera razionalmente diversa situazioni diverse, con la conseguenza che la disparità di trattamento trova giustificazione nella diversità delle situazioni disciplinate: «il principio di uguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni» (sentenza n. 15 del 1960), poiché «l'art. 3 della Costituzione vieta disparità di trattamento di situazioni simili e discriminazioni irragionevoli» (sentenza n. 96 del 1980).

In altri termini, l'art. 3 della Costituzione «deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione» (sentenza n. 3 del 1957), con la conseguenza che il principio risulta violato «quando, di fronte a situazioni obiettivamente omogenee, si ha una disciplina giuridica differenziata, determinando discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate» (sentenza n. 111 del 1981).

Non può infine sottacersi che nelle fattispecie esaminate nelle sentenze della Corte costituzionale numeri 14, 15 e 16 del 2023 (sulle quali v. *infra* il paragrafo 4.3.), la prima e la terza relative all'obbligo vaccinale per il personale sanitario e la seconda relativa ai lavoratori impiegati in strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali, le disposizioni allora censurate, a differenza di quelle denunciate in questa sede, avevano introdotto un obbligo vaccinale settoriale e non generalizzato, che poteva sembrare coerente con la peculiare posizione degli operatori sanitari e la specifica *ratio* dell'obbligo vaccinale loro imposto, individuabile nella esigenza di tenuta dei presidi ospedalieri e di garanzia, per i pazienti che necessitano di cura e assistenza, di poterle ricevere in condizioni di massima sicurezza e di minor rischio di contagio possibile.

E ciò, appunto, a differenza della fattispecie oggi scrutinata, nella quale si discute della legittimità costituzionale di norme di legge che hanno introdotto un obbligo vaccinale generalizzato per tutti i soggetti ultracinquantenni e di un obbligo di possesso del *green pass* e, quindi, di sottoporsi a vaccinazione indistintamente per tutti i lavoratori, senza operare alcuna ragionevole distinzione tra lavoratori addetti a mansioni comportanti contatti costanti con il pubblico degli utenti (in relazione alle quali avrebbero potuto astrattamente ipotizzarsi esigenze di contenimento del rischio di contagio) e lavoratori (come sembrano essere le odierne ricorrenti, assegnate ad un ufficio della Motorizzazione civile) adibiti a mansioni non comportanti tali rischi.

4.3. Possibile violazione dell'art. 32, comma 1, della Costituzione.



Altro dubbio di legittimità costituzionale delle norme in discussione si pone sotto il profilo dell'art. 32 della Costituzione sul diritto alla salute essendo evidente e pacifico che la vaccinazione obbligatoria (così come l'obbligo vaccinale surrettizio di cui si è sopra detto in relazione al periodo anteriore all'entrata in vigore del decreto-legge n. 1 del 2022) si sostanzia in un trattamento sanitario obbligatorio.

Al riguardo, si deve rammentare che, in materia di vaccinazioni obbligatorie, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che, con specifico riferimento all'art. 32 della Costituzione, un trattamento sanitario obbligatorio, disposto *ex lege*, è ammissibile alle seguenti condizioni: *a)* «se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale»; *b)* se vi sia «la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili»; *c)* sei nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio — ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica — sia prevista comunque la corrispondenza di una «equa indennità» in favore del danneggiato (così *ex multis* le sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Gli stessi principi sono stati ribaditi dalle sentenze del giudice delle leggi che, nel corso del 2023, sono intervenute in materia di vaccinazione anti SARS-CoV-2, e cioè la n. 14 e la n. 16 del 9 febbraio 2023, relative all'obbligo vaccinale per il personale sanitario, e la n. 15 del 9 febbraio 2023, relativa ai lavoratori impiegati in strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali, sebbene lo scrivente organo giudicante sia consapevole che, con tali decisioni, la Corte ha unanimemente dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate da svariati giudici *a quo*, ritenendo «non irragionevole il bilanciamento operato dal legislatore fra le libertà individuali e il diritto fondamentale alla salute, definito dall'art. 32 della Costituzione anche come interesse della collettività» (così si esprime, con efficace sinteticità, la relazione annuale del presidente della Corte costituzionale del 18 marzo 2024).

In questa direzione, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che l'art. 32 della Costituzione postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e, quindi, con l'interesse della collettività (sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

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

Nell'ambito di questo contemperamento tra le due declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute, l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

Allo stesso tempo, però, la Corte costituzionale ha sostenuto che il bene della salute è tutelato dall'art. 32, comma 1, della Costituzione, «non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo» (sentenza n. 351 del 1991) che impone piena ed esaustiva tutela (sentenza n. 307 del 1990 e n. 455 del 1990), in quanto «diritto primario ed assoluto pienamente operante anche nei rapporti tra privati», oltre che «in ambito pubblicistico» (sentenza n. 218 del 1994, n. 202 del 1991, n. 559 del 1987, n. 184 del 1986 e n. 88 del 1979).

E ciò a conferma della consapevolezza del legislatore che l'obbligo al trattamento sanitario costituisce pur sempre un'eccezione rispetto al principio, di cui è espressione l'art. 32 della Costituzione, della libera determinazione dell'individuo in materia sanitaria (Cassazione civile - Sez. III, 5 luglio 2017, n. 16503).

Ebbene, con riferimento alle disposizioni di cui si sospetta la illegittimità costituzionale, va sicuramente ritenuta ricorrente la condizione di cui alla citata lettera *c)*, atteso che, per il periodo successivo all'introduzione dell'obbligo vaccinale, il soggetto danneggiato ha diritto all'indennizzo previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, per tutti i casi di «vaccinazioni obbligatorie» da cui siano derivate lesioni o infermità, mentre, per il periodo anteriore, analoga tutela indennitaria è stata introdotta dall'art. 20, comma uno, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 marzo 2022, n. 25, il quale ha inserito nell'art. 1 della citata legge n. 210/1992 il comma 1-*bis*, ai sensi del quale l'indennizzo «spetta, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge, anche a coloro che abbiano riportato lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione anti SARS-CoV-2 raccomandata dall'autorità sanitaria italiana».

Dubbia, invece, è la sussistenza delle condizioni descritte alle suddette lettere *a)* e *b)*.



Ed invero, a fronte dell'emergenza epidemiologica determinata dal rapido diffondersi di un nuovo virus che, tuttavia, generalmente provocava, almeno sulle persone sane, sintomi meramente para-influenzali, il legislatore ha preferito adottare misure costringenti e generalizzate, imponendo, prima di fatto e poi di diritto, la sottoposizione ad una nuova tecnica vaccinale (quella c.d. a mRNA o RNA messaggero) che, sebbene non strettamente sperimentale, era stata testata e sperimentata in condizioni di fretta e di emergenza e, conseguentemente, subordinata ad autorizzazione condizionata; laddove, a fronte del diffondersi del nuovo virus, così come si è sempre fatto per l'influenza stagionale, sarebbe stato maggiormente ragionevole affidarsi al principio di auto-responsabilità personale, confidando nella prudenza e nella cautela di coloro che, affetti dal morbo, avrebbero dovuto evitare di uscire da casa e di avere contatti con estranei, nonché al principio di raccomandazione della vaccinazione, in virtù del quale le pubbliche autorità, mediante campagne vaccinali ed altre opportune iniziative informative, dovrebbero tentare di suggerire e consigliare i cittadini, convincendo la massa dei pazienti a sottoporsi volontariamente e coscientemente alla vaccinazione, dopo avere meditato ed essersi formati liberamente una propria opinione al riguardo.

Inoltre, rappresenta un dato acquisito che la vaccinazione non ha impedito l'ulteriore circolazione del virus, i soggetti vaccinati potendo ugualmente contagiarsi e contagiare, ma, tutt'al più, ha evitato, nei confronti di taluni di soggetti fragili, l'ospedalizzazione, il ricovero nei reparti di terapia intensiva ed il decesso, per cui, in mancanza di efficacia nel contenere e limitare la diffusione virale, deve ritenersi mancante il requisito consistente nella finalità di «preservare lo stato di salute degli altri».

Peraltro, nello stesso foglio illustrativo di uno dei vaccini maggiormente utilizzati durante la campagna vaccinale del 2021/2022, quale è il Comirnaty sviluppato dalla azienda Pfizer-BionTech, non è riportato, quale effetto del vaccino, quello di prevenire l'infezione da Sars-CoV-2, bensì quello di limitare gli effetti dannosi della malattia COVID-19 causata dal virus: «Comirnaty è un vaccino utilizzato per la prevenzione di COVID-19, malattia causata da SARS-CoV-2», specificando peraltro che «Comirnaty potrebbe non proteggere completamente tutti coloro che lo ricevono, e la durata della protezione non è nota» (foglietto illustrativo reperibile sul sito web istituzionale dell'AIFA).

Infine, quanto alla condizione sopra menzionata *sub c)*, deve reputarsi che la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 abbia prodotto, in coloro che ad essa si sono sottoposti, conseguenze lesive che appaiano superiori e più significative di quelle normali ed insite in ogni trattamento sanitario o farmacologico e, pertanto, non «tollerabili».

È cronaca di tutti i giorni il fatto che persone giovani e sane, a volte anche atleti e sportivi famosi, vengano colpite da «malori improvvisi» che ne provocano la menomazione o, in alcuni casi, la morte.

Deve quindi ritenersi necessaria una rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati, nel senso che il vaccino contro il SARS-CoV-2 ha inciso negativamente sullo stato di salute di coloro che sono obbligati a vaccinarsi, oltre quelle conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili», la sua inoculazione provocando il rischio di insorgenza di eventi avversi gravi e/o fatali.

Lo stesso rapporto annuale sulla sicurezza dei vaccini anti-COVID-19 dell'A.I.F.A. (27 dicembre 2020 - 26 dicembre 2022), pubblicato sul sito ufficiale dell'Agenzia (https://www.aifa.gov.it/documents/20142/1315190/Rapporto_sorveglianza_vaccini_COVID-19_14), nel confermare la sicurezza dei vaccini, analizza le percentuali delle segnalazioni di sospetti effetti avversi, non gravi (reazioni locali nel sito di somministrazione, febbre e stanchezza/astenia, parestesie agli arti di durata limitata, cefalee di vario genere e capogiri o vertigini, artralgie o mialgie diffuse e dolori a livello di singole articolazioni, patologie gastrointestinali, come nausea, vomito e diarrea) e gravi (*shock* anafilattico, parestesie durature, miocardite, pericardite, paralisi periferica del nervo facciale), anche in rapporto alle diverse fasce di età e al sesso, e dei casi in cui è stato rilevato il nesso di causalità.

Ed ancora, si deve ricordare che uno degli studi più importanti e recenti, i cui risultati sono stati pubblicati sulla rivista specializzata «Vaccine» del 2 aprile 2024 (consultabile sul sito COVID-19 vaccines and adverse events of special interest: A multinational Global Vaccine Data Network (GVDN) cohort study of 99 million vaccinated individuals - ScienceDirect), sulla scorta del monitoraggio delle condizioni cliniche di oltre 99 milioni di persone vaccinate in otto Paesi diversi, ha riscontrato importanti e gravi effetti avversi correlati alla somministrazione del vaccino contro il SARS-CoV-2, essendo stati accertati casi particolarmente frequenti di miocardite (infiammazione del muscolo cardiaco), di pericardite (infiammazione del sacco sottile che copre il cuore), di sindrome di Guillain-Barré (debolezza muscolare e alterazione della sensibilità) e di trombosi del seno venoso cerebrale (tipo di coagulo di sangue nel cervello); sono stati altresì identificati possibili segnali di mielite trasversa (infiammazione di una parte del midollo spinale) dopo vaccini a vettore virale e di encefalomielite acuta disseminata (infiammazione e gonfiore nel cervello e nel midollo spinale) dopo l'identificazione di vaccini a vettore virale e mRNA.

4.3. Possibile violazione dell'art. 32, comma 2, della Costituzione.

Sospetti ulteriori di incostituzionalità delle norme censurate esistono rispetto all'art. 32, comma 2, della Costituzione, nella misura in cui esso dispone che, anche nei casi di trattamenti sanitari obbligatori disposti per legge, quest'ultima «non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».



Le stesse norme interposte, tra cui la legge 23 dicembre, 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, nel ribadire che gli accertamenti e trattamenti sanitari «sono di norma volontari» (art. 33, comma 1), specifica che nei casi in cui la legge prevede che possano essere disposti dall'autorità sanitaria «questi devono avvenire nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici.» (art. 33, comma 2, legge n. 833 cit.).

Sebbene la legge possa prevedere l'obbligatorietà di determinati trattamenti sanitari, sono rarissimi, ed ancorati a precisi presupposti, i casi in cui l'ordinamento consente la possibilità di eseguirli contro la volontà della persona (ad es., è il caso del T.S.O.), valendo da sempre il principio che gli accertamenti ed i trattamenti obbligatori debbano essere «accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato» e che «L'unità sanitaria locale opera per ridurre il ricorso ai suddetti trattamenti sanitari obbligatori, sviluppando le iniziative di prevenzione e di educazione sanitaria ed i rapporti organici tra servizi e comunità» (art. 33, comma 5, legge n. 833/1978).

La Corte costituzionale ha sottolineato al riguardo che deve essere salvaguardata in ogni caso la «dignità della persona, che comprende anche il diritto alla riservatezza sul proprio stato di salute ed al mantenimento della vita lavorativa e di relazione compatibile con tale stato» (sentenza n. 218 del 1994, secondo la quale «il rispetto della persona esige l'efficace protezione della riservatezza, necessaria anche per contrastare il rischio di emarginazione nella vita lavorativa e di relazione.»).

Ebbene, per quanto sopra detto, deve ritenersi che le estreme e draconiane conseguenze imposte *ex lege* per i lavoratori non sottoposti a vaccinazione (esclusione dalla sede lavorativa, emarginazione dal contesto lavorativo, assenza dal lavoro, privazione di qualsiasi emolumento legato al rapporto di lavoro), con il necessario clamore creatosi agli occhi dei colleghi e degli utenti, abbiano determinato negli interessati la lesione del loro diritto alla riservatezza e al mantenimento della loro vita lavorativa e di relazione.

4.2. Possibile ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Come già accennato, l'impossibilità del lavoratore non vaccinato, estromesso dal lavoro, di accedere a forme di assistenza minime, come quella dell'assegno alimentare (comunque denominato), sembra integrare un'ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione, per violazione del principio di eguaglianza e per irragionevolezza, posto che impedisce anche l'applicazione di quelle misure di sostegno previste persino in caso di sospensione cautelare del lavoratore, laddove quest'ultimo abbia commesso (o sia sospettato di aver integrato) la commissione di determinati fatti costituenti reato, idonei a determinare anche l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Nel tempo, l'ordinamento ha sempre previsto tali forme di sostentamento, riconoscendo in favore del lavoratore pubblico, nel periodo di sospensione, un assegno alimentare o altri istituti sostanzialmente analoghi.

Si considerino, a titolo esemplificativo:

l'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, recante il testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, secondo cui «All'impiegato sospeso è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre gli assegni per carichi di famiglia»;

l'art. 500 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante il testo unico del personale scolastico, contenente analoga disposizione anche in materia di sospensione disciplinare;

gli articoli 10, 21, comma 4, e 22, comma 4 del decreto legislativo del 23 febbraio 2006, n. 109, recante la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, i quali contengono la previsione dell'erogazione dell'assegno alimentare sia nelle ipotesi di sospensione disciplinare (art. 10 del decreto legislativo n. 109 cit.), sia nelle ipotesi di sospensione cautelare, obbligatoria o facoltativa (articoli 21, comma 4, e 22, comma 4 del decreto legislativo n. 109 cit.);

l'art. 920, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, contenente il «Codice dell'ordinamento militare», ai sensi del quale, in tutti i casi di sospensione dal servizio (sospensione obbligatoria a seguito di condanna penale definitiva a pena detentiva, sospensione precauzionale, obbligatoria o facoltativa, in connessione a procedimento penale, sospensione precauzionale facoltativa in corso di procedimento disciplinare) al militare sospeso «dall'impiego compete la metà degli assegni a carattere fisso e continuativo».

La stessa contrattazione collettiva del pubblico impiego privatizzato *ex art. 2*, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, competente a regolare «la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni», *ex art. 55*, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, prevede l'assegno alimentare nei casi di sospensione cautelare del dipendente, anche laddove quest'ultima si protragga per un notevole arco temporale, in quanto disposta in attesa degli esiti di un procedimento penale, e dunque anche per fatti ritenuti di oggettiva gravità e disvalore sociale.

Si consideri, per quanto riguarda il comparto dei dipendenti della Regione Sicilia non appartenenti alla qualifica dirigenziale, a cui afferisce il rapporto di lavoro delle parti ricorrenti, l'art. 75, comma 1, del C.C.R.L. del 9 maggio 2019, relativo al triennio giuridico ed economico 2016/2018, il quale prevede la conservazione del diritto alla retribuzione nell'ipotesi di sospensione cautelare disposta (per un massimo di giorni trenta) in corso di procedimento disciplinare.



Si valuti, ancor di più, l'art. 76, comma 7, del suddetto C.C.R.L., il quale prevede in caso di sospensione cautelare, obbligatoria o facoltativa, per la pendenza di un procedimento penale a carico del dipendente, l'erogazione in favore dello stesso di «un'indennità pari al 50% dello stipendio tabellare, nonché gli assegni del nucleo familiare e la retribuzione individuale di anzianità, ove spettanti».

Si consideri che tale indennità, del tutto sovrapponibile all'istituto dell'assegno alimentare previsto dall'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, viene riconosciuta in tutti i casi di sospensione cautelare individuati dall'art. 76 del C.C.R.L., e, dunque, anche laddove il dipendente sia «colpito da misura restrittiva della libertà personale» (art. 76, comma 1) ovvero anche nel caso in cui il dipendente «venga sottoposto a procedimento penale che non comporti la restrizione della libertà personale o questa sia comunque cessata, qualora l'Azienda o ente disponga, ai sensi dell'art. 55-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, la sospensione del procedimento disciplinare fino al termine di quello penale» (art. 76, comma 2).

Trattasi di indennità che viene riconosciuta anche per periodi molto ampi di sospensione, come risulta dalla lettura dell'art. 76, comma 6, C.C.R.L., secondo cui la sospensione dal servizio eventualmente disposta a causa di procedimento penale conserva efficacia, se non revocata, per un periodo non superiore a cinque anni.

Alla luce di quanto previsto, genera dubbi di possibile violazione dell'art. 3, della Costituzione, una previsione, quale quella formante oggetto delle disposizioni impugnate, che, a fronte di una condotta (il mancato adempimento dell'obbligo vaccinale o, comunque, la mancata sottoposizione a vaccinazione) non integrante illecito né sul versante disciplinare, né sul versante penale, e che riguarda una fattispecie introdotta in una fase del tutto emergenziale, in un contesto del tutto eccezionale, neghi ai lavoratori non vaccinati persino la corresponsione di quelle indennità — come l'assegno alimentare — generalmente riconosciute dall'ordinamento per far fronte ai bisogni alimentari basilari del lavoratore sospeso, anche laddove quest'ultimo sia coinvolto in procedimenti penali e disciplinari per fatti di oggettiva gravità, posto che ciò sembra generare una irragionevole disparità di trattamento, peraltro a scapito di quelle condotte che proprio per previsione legislativa sono esenti da alcun tipo di rilievo.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli articoli 2, 3, 4, 32 e 36 della Costituzione;

Ritenuto, in relazione alle suddette disposizioni, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative:

all'art. 1 del decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 2021, n. 165, nella parte in cui prevede che, «ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, nell'ambito del territorio nazionale, ... è fatto obbligo di possedere e di esibire, su richiesta, una delle certificazioni verdi COVID-19 da vaccinazione, guarigione o test», nonché nella parte in cui prevede che il lavoratore pubblico privo di certificazione verde «è considerato assente ingiustificato fino alla presentazione della predetta certificazione» e, comunque, non oltre la «cessazione dello stato di emergenza» e che «per i giorni di assenza ingiustificata di cui al primo periodo non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.»;

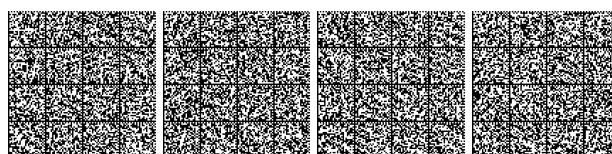
all'art. 1. del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2022, n. 18, nella parte in cui prevede che l'obbligo vaccinale per la prevenzione del COVID-19 si «applica» a tutti i cittadini «che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età», che tutti i lavoratori, pubblici e privati, ultracinquantenni «ai quali si applica l'obbligo vaccinale» «per l'accesso ai luoghi di lavoro nell'ambito del territorio nazionale, devono possedere e sono tenuti a esibire una delle certificazioni verdi COVID-19 di vaccinazione o di guarigione» e che i lavoratori ultracinquantenni destinatari dell'obbligo vaccinale, qualora «comunicano di non essere in possesso della certificazione verde COVID-19 di cui al comma 1 o risultino privi della stessa al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro» non possono accedere «ai luoghi di lavoro» e «sono considerati assenti ingiustificati» e che «per i giorni di assenza ingiustificata ..., non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.»;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Catania, 14 febbraio 2025

Il giudice del lavoro: TRIPI



N. 75

Ordinanza del 10 marzo 2025 del Tribunale di sorveglianza di Napoli nel procedimento di sorveglianza nei confronti di N. S.

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Richiesta del beneficio subordinata alla possibilità di rientrare nei limiti di pena per accedere, nel termine di novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione – Previsione che il condannato debba indicare, per la valutazione della richiesta, le ragioni specifiche per le quali si richiede il beneficio.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-*bis*, come modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI NAPOLI

Il magistrato di sorveglianza dott. Antonio Cairo visti gli atti relativi al procedimento nei confronti di S. N. nato a ... (...) il ... detenuto presso la Casa Circondariale di Napoli Secondigliano.

Avente ad oggetto l'istanza di concessione del beneficio della liberazione anticipata *ex art. 54* legge 26 luglio 1975, n. 354

Nell'esaminare la questione relativa alla richiesta del beneficio della liberazione anticipata ai sensi degli articoli 54 e 69-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito, da ultimo, dal decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto «carcere sicuro») conv. in legge 8 agosto 2024, n. 112, art. 5 (Interventi sulla liberazione anticipata) che ha introdotto il nuovo comma 10-*bis* nell'art. 656 codice di procedura penale ed ha modificato l'art. 69-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, in punto procedimentale, per la richiesta del beneficio;

Ritenuto di dover procedere, d'ufficio, allo scrutinio sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della costituzionalità del quadro normativo modificato con gli articoli 27, comma 3 ult. parte Cost. e 3 Cost.

OSSERVA

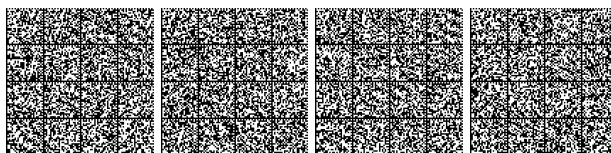
S. N. chiede la liberazione anticipata nel periodo compreso tra il 18 gennaio 2024 e il 18 gennaio 2025.

Il suo fine pena è calcolato alla data del 24 ottobre 2040 e non ricorrono le condizioni di accesso, nei novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o per addivenire ad una concessione che determinerebbe la scarcerazione; né il detenuto ha indicato altra ragione specifica per la quale chieda la liberazione anticipata.

Sulla scorta della fattispecie indicata si coglie come, a regime vigente, per effetto della riforma indicata dell'art. 69-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354, l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile, con pregiudizio per il trattamento rieducativo e con lesione dell'art. 27, comma 3, ultima parte e dell'art. 3 della Costituzione

Invero l'art. 69-*bis* ord. pen., come riformulato dall'art. 5, comma 3 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112, prevede che:

«1. In occasione di ogni istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione o ad altri benefici analoghi, rispetto ai quali nel computo della misura della pena espiata è rilevante la liberazione anticipata ai sensi dell'art. 54, comma 4, il magistrato di sorveglianza accerta la sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata in relazione ad ogni semestre precedente. L'istanza di cui al periodo precedente può essere presentata a decorrere dal termine di novanta giorni antecedente al maturare dei presupposti per l'accesso alle misure alternative alla detenzione o agli altri benefici analoghi, come individuato computando le detrazioni previste dall'art. 54.



2. Nel termine di novanta giorni antecedente al maturare del termine di conclusione della pena da espiare, come individuato computando le detrazioni previste dall'art. 54, il magistrato di sorveglianza accerta la sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata in relazione ai semestri che non sono già stati oggetto di valutazione ai sensi del comma 1 e del comma 3.

3. Il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima...».

Parametri costituzionali di riferimento rispetto ai quali si svolge lo scrutinio di rilevanza e non manifesta infondatezza del quadro normativo indicato: articoli 3 e 27 comma 3 ult. parte Cost.

PREMESSO CHE

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, va scrutinata dal giudice di merito non per stabilire la fondatezza o meno di essa questione, ma al solo fine di verificare se essa sia manifestamente infondata e, dunque, se si enuclei un dubbio plausibile di costituzionalità;

La rilevanza della questione esaminata risiede nella necessità di applicare il quadro normativo sopra tracciato, per decidere sulla richiesta di liberazione anticipata formulata dal detenuto che, nella specie, in applicazione della modifica normativa, da ultimo introdotta, determinerebbe la dichiarazione di inammissibilità o di non procedibilità della domanda del beneficio penitenziario, di converso invocato;

Ciò premesso, si osserva quanto segue.

1. Si dubita, nella presente sede, della legittimità costituzionale dell'art. 69-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, in vigore alla data odierna, per effetto della modifica apportata dall'art. 5 del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto «carcere sicuro») conv. in legge 8 agosto 2024, n. 112, art. 5 (Interventi sulla liberazione anticipata) che modificando la norma anzidetta, in punto procedimentale, per la richiesta del beneficio della liberazione anticipata, restringe sensibilmente i tempi per la presentazione della domanda stessa da parte del detenuto in esecuzione.

In altri termini, secondo il quadro riformulato, il detenuto non può più avanzare istanza di concessione della liberazione anticipata allo scadere di ogni singolo semestre; deve, piuttosto, trovarsi in una delle condizioni soggettive legittimanti la richiesta e rigidamente indicate in via normativa. Esse condizioni definiscono, secondo la nuova formulazione dell'art. 69-bis ord. pen., un perimetro decisamente limitato, per l'accesso all'istituto della liberazione anticipata. Si prevede, infatti, quale condizione di ammissibilità della domanda, che l'istante sia in astratto titolato ad accedere, nei novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o ad altro beneficio penitenziario, fruendo della concessione della liberazione anticipata; si prevede, altresì, che, beneficiandone, si accingerebbe, nel medesimo termine di novanta giorni, alla scarcerazione. Se ha altro interesse, poi, ad ottenere la valutazione della sua domanda si prescrive l'obbligo di indicarlo espressamente (e detto interesse sembra sovrapporsi alla sola possibilità di ottenere uno scioglimento di cumulo, per l'ipotesi che, con la concessione della riduzione di pena ex art. 54 ord. pen., possa accedere ai benefici già richiamati). Ciò può determinare frizioni con il fine rieducativo cui è orientata l'esecuzione della pena.

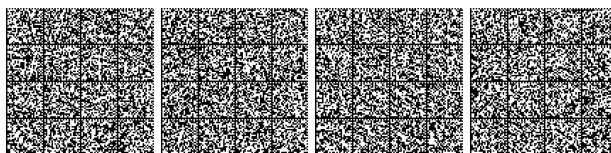
2. In particolare, si deve annotare che la finalità rieducativa della pena — divenuta in tempi più recenti patrimonio della cultura giuridica europea — introduce una dimensione del trattamento sanzionatorio assolutamente costante.

Da una concezione in senso prettamente «retributivo» e «preventivo» (quale deterrente alla commissione di nuovi illeciti), in forza dell'art. 27, 3 co. della Costituzione la pena assume primariamente una connotazione di «recupero sociale», finalizzata al reinserimento nella società del colpevole.

I principi costituzionali in materia mirano a bilanciare l'efficienza repressiva con la garanzia dei diritti fondamentali della persona. Sono oramai superati gli orientamenti che interpretavano il finalismo rieducativo come «marginale o addirittura eventuale» e, comunque, circoscritto entro i limiti del trattamento penitenziario in senso stretto.

A far data dalla decisione di questa ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 313 del 1990) si è chiarito che afflittività e retribuzione rappresentano condizioni minime dell'esecuzione, ma che esse non pregiudicano la finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione stessa.

Del resto, non va trascurato che la finalità rieducativa è la sola «espressamente consacrata in Costituzione»: essa finalità non può, dunque, essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena. Conseguente che la pena deve tendere a rieducare; il fine del recupero del reo, allora, non si risolve in una generica tendenza del trattamento penitenziario, ma segna una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano l'esecuzione della pena nel suo contenuto ontico.



Il finalismo rieducativo informa, pertanto, il sistema penale nel suo complesso. Anche l'effetto della prevenzione speciale, perciò, può essere perseguito con tecniche che mirano a perseguire la risocializzazione del reo (Corte costituzionale n. 313 del 1990).

La finalità di recupero del reo, di orientarlo al rispetto delle regole basilari della convivenza e di incoraggiarlo ad intraprendere un percorso rieducativo, segna questa tendenza e mira a scongiurare che lo stesso soggetto possa tornare a delinquere.

La stessa Corte EDU ha posto la rieducazione come fondamentale funzione della pena negli Stati europei (GC Vinters 2013) e il «diritto alla risocializzazione» del detenuto; non solo, infatti, lo Stato deve riconoscere e garantire la rieducazione come finalità della pena, ma deve anche intraprendere tutte le azioni positive volte a realizzare tale fine in base ad un obbligo positivo, come evidenziato in particolare nella sentenza Murray (Corte EDU, 26 aprile 2016, Murray c. Paesi Bassi (GC), n. 10511/10), fondato sull'art. 3 CEDU e, quindi, sul rispetto della dignità umana, ossia un diritto assoluto e inderogabile.

È indiscutibile che la liberazione anticipata, prevista dall'art 54 ord. pen., cooperi a questo fine ed abbia il significato di un istituto tipicamente volto alla progressione trattamentale, in funzione della rieducazione del detenuto.

3. Deve osservarsi che, dopo le modifiche intervenute con la legge n. 663 del 1986, la Corte di cassazione aveva suggerito un'interpretazione globale, o unitaria, per la valutazione della condotta adesiva da parte del condannato all'opera rieducativa.

Da parte di taluno, all'epoca, si era ritenuto che l'approccio testé detto contrastasse con il principio di uguaglianza, perché v'era il rischio di trattamenti discriminatori fra detenuti, a seconda che il giudice attribuisse prevalenza decisiva all'uno o all'altro periodo, nel corso dell'intera opera di rieducazione. Si trattava, d'altro canto, di un'applicazione non in linea con la finalità di risocializzazione, scopo costituzionalmente presidiato, per effetto del dato testuale riportato nell'art. 27, comma 3 della Costituzione. All'evidenza, si manifestava il timore di una svalutazione finale anche di comportamenti adesivi, con il risultato non di rieducare, ma di scoraggiare e disincentivare ogni «buon proposito», da parte del detenuto.

La natura dell'istituto evocava, sin dalla sua introduzione, una categoria nuova per la tradizione giuridica.

La liberazione anticipata era stata, infatti, inserita nell'ordinamento penitenziario con l'intento di sollecitare l'adesione e la partecipazione all'azione di rieducazione dei soggetti sottoposti a trattamento penale. In questa logica, si colloca la riduzione di pena di quarantacinque giorni, per ogni semestre di esecuzione espiata. A fronte della prova concreta di partecipazione all'opera di rieducazione si riconosce, dunque, il beneficio indicato.

L'istituto non si risolve, tuttavia, solo nell'inserimento di un parametro di calcolo, per effettuare la riduzione di pena, ma fissa il punto di forza dello strumento rieducativo, come insegnato dalle esperienze e dagli approfondimenti della scienza criminologica.

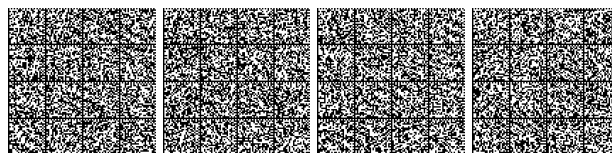
Specie nel passato, si è evidenziato come l'aspetto sintomatico del comportamento delinquenziale è dato dall'incapacità del soggetto di risolvere le problematiche di vita, attraverso mezzi e per vie socialmente accettabili. Il singolo non ha, generalmente, in questa prospettiva, abitudine a sopportare sacrifici e fatiche, nella logica di conseguire un bene futuro, che potrebbe anche non ottenere.

Quello descritto è un atteggiamento che spesso caratterizza il condannato sottoposto a trattamento di rieducazione.

Il trattamento con quella finalità, tuttavia, evolve nel tempo. Esso si connota di tratti individualizzati, per ogni singolo ristretto, segnando vere fasi strutturali di crescita che accompagnano l'impegno del soggetto in espiatione. Da atteggiamenti iniziali, solo formalmente aderenti alla rieducazione, si passa, spesso e in ordinario, a fasi diverse della trasformazione personale, con rielaborazione della devianza e adesione a percorso intramurario di ben diversa consapevolezza. Si avvia, cioè, il detenuto verso forme di crescita con un approccio nuovo rispetto al delitto commesso, che viene progressivamente e consapevolmente ripudiato.

Si coglie così la complessità del percorso di rieducazione, non definibile in termini assoluti e generalizzati per intere categorie soggettive.

La rieducazione, piuttosto, è necessariamente collegata alle esperienze di vita individuale, alla scaturigine del delitto, all'ambiente in cui esso è maturato e a tutti i fattori che hanno alimentato la spinta a delinquere. È un percorso che si rivelerebbe fallace e di maggiore difficoltà, là dove non si riconoscessero incentivi adeguati che favoriscano, di volta in volta, una partecipazione all'azione di risocializzazione; obiettivo siffatto non è favorito se il premio è rappresentato da un beneficio disancorato dalla percezione immediata e posto temporalmente a chiusura del percorso di reclusione, a distanza anche di molti anni dal fatto. Ciò perché il procedere trattamentale è rimesso al rischio di uno scrutinio futuro e incerto. Il riservare ad un giudizio lontano, finale e condizionato dall'andamento globale dell'esperienza carceraria, rischia di compromettere il comportamento del detenuto e la sua adesione alle proposte rieducative interne, vanificando, nel divenire quotidiano, la rieducazione, costituzionalmente imposta.



Invero, il decorso del tempo, non di rado lungo, in ragione del lontano fine pena, attenua la valutazione positiva da compiere sui singoli semestri oggetto d'esame ed espone al rischio di perdere sfumature comportamentali e sacrifici quotidiani, affrontati dal singolo, che richiedono delibazioni immediate e, comunque, continuative e prossime al singolo semestre, potendo ricostruire, in una logica di completezza e di effettività, ogni particolare della condotta adesiva o meno del detenuto. Diversamente si rischia di finire per annullare ogni incentivo psicologico, frustrandone lo scopo a causa dell'incertezza che il futuro potrebbe riservare agli sforzi adesivi degli interessati. In questa logica gli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione ricevono grave lesione.

L'impostazione tracciata era stata già lucidamente individuata da questa ecc.ma Corte costituzionale (sentenza n. 276/1990) che aveva evidenziato come la valutazione semestralizzata nella concessione della liberazione anticipata fosse da considerare «il punto di forza dello strumento rieducativo, che si collega agli insegnamenti della terapia criminologica ... una sollecitazione che impegna le energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in un breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa». La stessa Corte costituzionale, già in anni meno vicini, sottolineando i «forti dissensi» che suscitava la tesi della Corte di cassazione, aveva esplicitamente affermato, sia pure ad altro proposito, che «un periodo minimo di sei mesi trascorso in detenzione è di consistenza tale da dare credibilità al comportamento avuto dal condannato nel corso della detenzione stessa» (cfr. sentenza 28 aprile 1983, n. 137).

4. La riforma recentemente attuata che, in punto procedimentale, è intervenuta, tra l'altro, sull'art. 69-bis legge 26 luglio 1975, n. 354, nell'iter di riconoscimento della liberazione anticipata, ritiene il rimettente, sia in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati e, soprattutto, strida con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 comma 3 ultima parte della Costituzione.

La liberazione anticipata, invero, è un istituto trattamentale che opera nella logica sinallagmatica enunciata.

La partecipazione all'opera di rieducazione e alle attività trattamentali permette al detenuto di fruire di una detrazione di 45 giorni per ogni semestre di pena scontata.

L'intervento di riforma disallinea l'istituto *de quo* dalla finalità anzidetta e, recuperandone il rilievo di «computo algebrico», finisce per discostare la partecipazione quotidiana alle attività carcerarie dal premio che il detenuto aspetta, in immediato, di ricevere per il singolo semestre di riferimento. Soprattutto, la riforma crea uno scarto tra condotta adesiva all'opera di rieducazione e beneficio da riconoscere con imputazione semestralizzata, incidendo sulla regola di progressione trattamentale.

Così operando la riforma rischia di consolidare un ridimensionamento importante degli atteggiamenti adesivi dei detenuti.

Costoro vedono, almeno per i singoli semestri, anteriori e lontani dal novantesimo giorno dalla scarcerazione (virtuale), allontanarsi il premio trattamentale della riduzione di pena, obiettivo per il cui conseguimento si sono impegnati, abdicando a spinte in senso contrario.

La dimensione trattamentale progressiva della liberazione anticipata vive proprio di questo nucleo strutturale essenziale: vedersi riconoscere, per ogni semestre di pena, la riduzione della restrizione. Il tutto con una decisione immediata e sostanzialmente coeva o di poco successiva al completamento del semestre stesso. Essa funge da meccanismo incentivante per il detenuto e la partecipazione alla risocializzazione riesce ad avviare il ristretto ad una vera rieducazione e ad un progressivo reinserimento sociale.

L'intervento riformatore attuato con l'art. 5 (Interventi sulla liberazione anticipata) del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto «carcere sicuro») conv. in legge 8 agosto 2024, n. 112, va in una direzione opposta.

Esso prevede tempi procedurali «chiusi» in cui si può avanzare la richiesta del beneficio.

L'art. 69-bis comma 1 legge 26 luglio 1975, n. 354, prevede che quando sia richiesta una misura alternativa o altro beneficio il magistrato di sorveglianza conceda, previa verifica dei presupposti, la liberazione anticipata, maturata nel frattempo. È normativamente espressa, dunque, la previsione secondo cui l'istanza può essere presentata dal detenuto a partire dal novantesimo giorno, antecedente al maturare dei presupposti per una misura alternativa o per un altro beneficio.

5. Ebbene, si apre un dubbio di costituzionalità evidente.

Il nucleo centrale della questione si coglie riflettendo, infatti, sulla previsione espressa che la domanda può essere avanzata solo se ricorra il termine di 90 giorni dalla possibilità di accedere al beneficio di una misura alternativa. Diversamente l'istanza risulterebbe inammissibile, perché priva del suo presupposto normativo.

Ciò fa intendere come si finisce per svuotare l'istituto della liberazione anticipata della sua natura propria di «strumento trattamentale progressivo». Si conserva, al contrario, la rilevanza dell'istituto in chiave «algebrica», solo in quanto la domanda stessa sia strumentale ad abbreviare la pena, per ottenere una misura alternativa. Così inquadrando normativamente la categoria si annulla la finalità intrinseca di uno strumento del trattamento penitenziario progressivo, in stretto collegamento funzionale con l'attuazione del precetto di cui all'art. 27 della Costituzione, nella parte in cui



assicura che l'esecuzione della pena deve tendere alla rieducazione del detenuto. Si finisce, in altri termini, per incentrare lo scopo del beneficio su una funzione servente rispetto alle altre misure alternative, scopo, all'evidenza ancillare ed ulteriore, rispetto alla finalità primaria della categoria di cui si discute, che è quella di rieducare, conformemente al precetto superprimario.

La liberazione anticipata ha, del resto, in sé una funzione incentivante ed esercita un'influenza positiva sulla detenzione in corso di esecuzione, in ragione del riconoscimento che si abbina a ogni semestre di pena scontato.

Attraverso il riconoscimento immediato e non differito si realizza, cioè, un'articolazione del trattamento in chiave di progressiva rieducazione, che parte dalle prime attribuzioni del beneficio e prosegue con gli ulteriori riconoscimenti dei periodi di abbuono, in ragione della costruzione di una progressione trattamentale che procede per stadi e costruisce, in ordinario, un processo di maturazione e di crescita personologica che allontana il singolo detenuto dalla devianza.

L'adesione del detenuto all'opera rieducativa, dunque, durante il semestre involge che la riduzione di pena debba essere necessariamente concessa, in immediato, per il riscontro positivo che essa partecipazione determina. Solo così si genera un sinallagma incentivante tra partecipazione e riconoscimento del beneficio che consolida la progressione in funzione della rieducazione del detenuto e della pena costituzionalmente presidiata.

Ciò vale anche là dove la richiesta dovesse essere respinta, da parte del magistrato di sorveglianza, per condotte ritenute antidoverose e non conformi al percorso rieducativo.

In una logica di progressione trattamentale, anche un *decisum* negativo, sulla richiesta di concessione del beneficio, può avere un significato pedagogico ed indurre a rielaborare, in chiave costruttiva, eventuali e possibili condotte, che siano state ritenute non conformi all'opera di rieducazione offerta al detenuto.

Si comprende, dunque, quanto sia importante il confronto diretto con il provvedimento giurisdizionale e con la valutazione operata, nell'immediato dal magistrato di sorveglianza.

Con l'intervento normativo da ultimo attuato si espande una tendenziale attuazione della teoria cd. globale. La logica della semestralizzazione, risulta solo formale, come canone di valutazione del comportamento.

Se si scinde la possibilità di decidere in immediato sulla concessione del beneficio e se ne differisce lo scrutinio e la decisione al novantesimo giorno dalla scarcerazione o dalla possibilità di accesso alle misure, specie nelle lunghe detenzioni, si finisce per incidere irrimediabilmente sulla finalità anzidetta e sulla funzione di strumento trattamentale progressivo che pertiene ad essa liberazione anticipata. Soprattutto si preclude al detenuto di acquisire consapevolezza sui parametri che sono utilizzati per valutare l'effettività della sua adesione al percorso di recupero in funzione della risocializzazione.

A ciò si aggiunge la constatazione di una oggettiva difficoltà, a distanza di tempo, di riuscire a disporre di elementi concreti che possano ancorare i fatti e i comportamenti tenuti all'atteggiarsi della specifica congiuntura temporale in cui essi si sono concretizzati. Si rende, così, difficile o impossibile un giudizio realistico ed effettivo sulla piena adesione al trattamento proposto, in ragione della collocazione temporale di semestri, oramai lontani nel tempo.

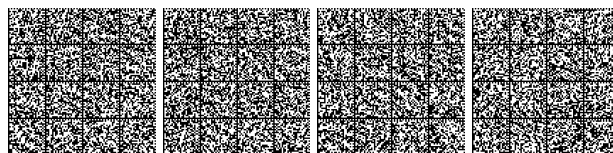
Piuttosto, la valutazione sulla concessione o sulla negazione della detrazione, oltre a fondarsi su un giudizio realistico sul riconoscimento della condotta di partecipazione del condannato all'opera rieducativa, funge da stimolo insostituibile (anche nei casi di rigetto) per le scelte individuali del detenuto, stimolandolo a tenere comportamenti adesivi e spingendolo ad un miglioramento nelle scelte di condotta, in guisa tale da evitare iniziative che abbiano potuto eventualmente indurre valutazioni negative sul beneficio e che siano state stimate non conformi con la regola di risocializzazione.

Ciò è in linea con la finalità dell'istituto, con la sua stessa *ratio* e con la funzione di rieducazione, cui tende la Carta costituzionale.

In altri termini, si evidenzia, che la riduzione di pena non ha un carattere gratuito e pietistico o paternalistico, ma rappresenta una risposta premiale allo sforzo che il condannato compie, adeguandosi all'opera diurna dell'Istituzione che, mediante la rieducazione, lo avvia, appunto, al reinserimento sociale.

In questa logica la liberazione anticipata diviene momento indefettibile di attuazione della finalità rieducativa che muove l'art. 27 della Costituzione.

6. La previsione di una limitazione in via legislativa della facoltà del detenuto di richiedere il beneficio, durante l'esecuzione della pena — se non ricorrano le condizioni di maturazione dei limiti temporali per accedere a misure alternative (90 giorni, antecedenti la possibilità di fruizione - comma 1 art. 69-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354-) ovvero al cospetto di un fine pena imminente (90 giorni) o, ancora, in mancanza di una espressa indicazione della ragione per la quale si intende ottenere il riconoscimento — sovverte questo tracciato e si pone in aperto contrasto con l'intento di incentivare una condotta partecipativa, nella prospettiva della finalità di cui all'ultimo inciso del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.



È un diritto del detenuto, piuttosto, scegliere il momento in cui intende richiedere al magistrato di sorveglianza la valutazione della sua condotta nel singolo periodo di pena e ciò a prescindere dall'accesso a misure alternative o dalla sua scarcerazione imminente. Ciò perché attraverso quella richiesta il ristretto instaura anche un rapporto valutativo diretto sul suo agire intramurario, ricevendone la valutazione dell'A.G. Una limitazione che ponga il detenuto nell'impossibilità di richiedere la valutazione del suo comportamento durante un semestre, al di fuori delle strette condizioni di cui all'art. 69-bis riformulato, rischia di pregiudicare seriamente la finalità dell'istituto, in un'ottica di rispetto dell'art 27 della Costituzione e finisce per incidere sul trattamento rieducativo, che può razionalmente subire battute d'arresto non giustificate, né volute dalla Carta costituzionale.

In altri termini, pur non incidendo direttamente sull'*an* del beneficio, la normativa di riforma, in una logica restrittiva, modifica integralmente il *quomodo* della richiesta. Essa così comprime la finalità di rieducazione che ad essa pertiene e limita una serie di sviluppi positivi che, nell'immediato, il riconoscimento di esso beneficio o il suo diniego potrebbero sortire sulle scelte comportamentali del ristretto.

7. D'altro canto, la norma qui scrutinata (art. 69-bis legge 26 luglio 1975, n. 354) sembra, per quanto premesso, in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Essa finisce, invero, mettendo in collegamento strutturale il beneficio *de qua* con la sola possibilità di ottenere misure alternative, per comprimere le altre finalità della liberazione anticipata, valorizzando solo un profilo di strumentalità rispetto alle anzidette misure alternative e ponendo in evidenza un connotato di esclusività e necessità, che non esaurisce la finalità del beneficio stesso, caratterizzato da uno spettro ben più ampio di portata rieducativa, in ossequio alle finalità cui tende l'esecuzione della pena nella sua diuturna applicazione.

La norma, come riformulata, pertanto, priva in maniera irragionevole il detenuto della possibilità di chiedere il beneficio e di fruire di uno stimolo, durante l'espiazione della pena che è, specie in caso di lunghe detenzioni, con fine pena non prossimo, il vero motore esecutivo della rieducazione quotidiana di colui che subisce l'esecuzione della sanzione, caratterizzata, per definizione, da un'inevitabile portata di afflizione.

Né il ragionamento svolto può indurre a risultati diversi, là dove si valorizzi la previsione normativa, anche contenuta nell'art 69-bis ord. pen., della possibilità di indicare espressamente la ragione di un riconoscimento «anticipato» del beneficio, su richiesta del detenuto.

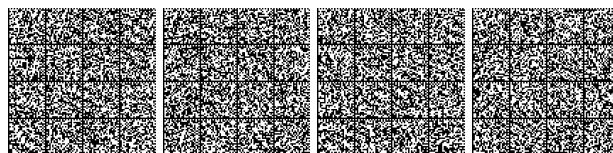
Ciò perché ipotesi siffatta, si è anticipato, sembra ridursi alla sola richiesta di un possibile scioglimento del cumulo, che ha egualmente ristrette connotazioni applicative e postula l'avvenuta espiazione della frazione di pena inerente il delitto cd. ostativo: il tutto in funzione, ancora una volta, dell'accesso a una misura alternativa o ad un fine pena che si collocherebbe nei novanta giorni.

Così si finisce per rinnovare, ancora una volta ed accentrare la decisione, sul solo aspetto «strumentale» della concessione della liberazione anticipata.

Del resto, non si è mancato di osservare che esiste un collegamento forte tra il diritto al reinserimento sociale e il principio di eguaglianza sostanziale, ex art. 3, comma 2 della Costituzione, nel senso che la Repubblica ha il compito di porre in essere un programma di interventi, affinché la pena sia idonea alla rieducazione e, dunque, al reinserimento sociale di quei soggetti che pongono in essere comportamenti criminosi a causa di un pesante disagio economico e sociale. Allorquando l'art. 2 della Costituzione riconosce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali, evoca il concetto di «svolgimento della personalità». Con ciò fa riferimento sia a contesti in cui il singolo partecipa volontariamente e da individuo libero, sia a strutture in cui la libertà personale è limitata, in ragione dell'esecuzione della pena. Proprio alla luce del principio di eguaglianza sostanziale lo *status* di detenuto comporta il riconoscimento di una serie di diritti soggettivi per favorire forme di realizzazione della personalità «paritarie» rispetto alle persone libere. In altri termini la detenzione non può caricarsi di una portata di afflizione non necessaria rispetto alla finalità precipua dell'esecuzione della pena. La rieducazione si prefigge, dunque, l'obiettivo di far acquisire al reo i valori fondamentali della convivenza che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno al carcere, al suo reinserimento sociale (art. 1, legge n. 354 del 1975 e art. 1, Capo I, decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000). Proprio nel tentativo di conseguire pienamente la sua finalità, il reinserimento sociale deve avere avvio durante la fase iniziale della pena e non soltanto immediatamente prima del fine pena. Ora, anche volendo attribuire al concetto evocato nell'art. 27 della Costituzione, un contenuto minimale e meramente negativo, limitandolo al solo rispetto della legalità esteriore e, cioè, all'acquisizione dell'attitudine a vivere senza commettere (nuovi) reati, diviene essenziale che la persona sia posta nelle condizioni di assumere consapevolezza rispetto ai valori fondamentali del vivere comune.

8. Un'ultima notazione va svolta riflettendo sulla nuova formulazione dell'art. 69-bis O.P. alla luce anche di quanto indicato dall'art. 111, comma 7 della Costituzione. La norma superprimaria prescrive che tutti i provvedimenti giurisdizionali debbano essere motivati.

La motivazione è la cartina di tornasole della concreta conoscenza giudiziaria. Il suo livello di approfondimento dipende incontrovertibilmente dal numero e dalla qualità dei dati informativi disponibili.



Essi dati cooperano ad una decisione giusta e soprattutto effettiva.

Disporre di «informazioni» dopo anni di detenzione o addirittura decenni, si è anticipato, non agevola una decisione immediata e, soprattutto, conforme alla attualità dello scrutinio da compiere, che è ancorato a singoli semestri di conoscenza sul comportamento detentivo. Si evidenzia, in questa prospettiva, una difficoltà a raccogliere le fonti di conoscenza sui comportamenti tenuti e si rischia di rendere una decisione che non sia effettivamente aderente alla condotta tenuta, anche nella portata del suo disvalore, nella specifica congiuntura semestrale valutata dopo anni dai fatti.

Ciò determina una possibile incidenza «negativa» sulla stessa «qualità» della decisione giurisdizionale, con difficoltà di ricostruzione coerente delle ipotesi che si debbano scrutinare, da parte del magistrato di sorveglianza, per appurare se vi sia stata realmente o meno l'adesione consapevole al trattamento penitenziario. Identica incidenza «negativa» si rivelerebbe, a fronte della necessità di conoscere, in via istruttoria, dati o fatti che abbiano forza di falsificare il giudizio esprimibile sull'ipotesi, incidendo su di essa e sul relativo grado di resistenza.

9. Ciò posto si ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale non sia manifestamente infondato e che la relativa decisione debba essere rimessa a questa Ecc.ma Corte costituzionale, per ogni valutazione sul merito della questione. Esso dubbio vale viepiù, come anticipato, a fronte di lunghe detenzioni — che hanno fine pena lontani nel tempo — e che non sono suscettibili di fruire di misure alternative alla restrizione intramuraria.

Rilevanza della questione nel caso *de quo*.

10. Nella specie, S. N. chiede la liberazione anticipata nel periodo compreso tra il 18 gennaio 2024 e il 18 gennaio 2025.

Il suo fine pena è calcolato, alla data del 24 ottobre 2040 e non ricorrono le condizioni di accesso, nei novanta giorni, a misure alternative alla detenzione o per addivenire ad una concessione che trasformerebbe il fine pena da virtuale in reale; né il detenuto ha indicato altra ragione specifica per la quale chieda la liberazione anticipata.

Sulla scorta della fattispecie indicata si coglie come, a regime vigente, per effetto della riforma indicata e qui impugnata, l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile, con grave pregiudizio per il trattamento rieducativo del detenuto e con lesione dell'art. 27 comma 3 ultima parte della Costituzione.

Ciò premesso, ritenuto che, d'ufficio, si debba sollevare questione di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

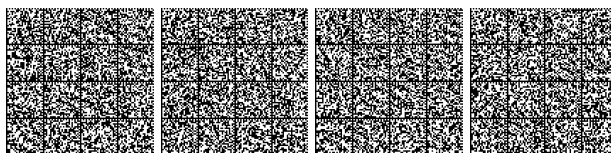
Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sviluppata, solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 69-bis legge 26 luglio 1975, n. 354 come modificato dall'art. 5 (Interventi sulla liberazione anticipata) del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto «carcere sicuro») conv. in legge 8 agosto 2024, n. 112, ed, eventualmente, di ogni altra norma collegata alla disposizione anzidetta, per la violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui si subordina la richiesta del beneficio della liberazione anticipata alla possibilità di rientrare, nei limiti di pena per accedere a misure alternative (90 giorni anteriori) o di ottenere nello stesso termine la scarcerazione ovvero nella parte in cui si impone al detenuto, per la valutazione della richiesta, di indicare le ragioni specifiche per le quali si richieda il beneficio stesso sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli il 7 marzo 2025

Il Magistrato di sorveglianza: CAIRO



n. 86

*Ordinanza del 7 marzo 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da
José Eduardo Alves e altri contro il Ministero dell'interno*

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

– Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 1.

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE,

PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI UE

Il Giudice dott. Roberto Monterverde,

nella causa civile iscritta al n. r.g. 4313/2023 promossa da:

Jose Eduardo Alves, Eliana De Fatima Alves Garcia, Maria Justina Alves, Roseli Pereira Dias Alves, Carlos Eduardo Pereira Dias Alves, Juliana Pereira Dias Alves Machado, Luiz Francisco Alves Garcia, Luiz Felipe Alves Garcia, Ana Flavia Alves Garcia, Bruno Alves Sousa Coelho, Lucas Miranda Alves, con il patrocinio dell'avv. Cambiaghi Cristina e dell'avv. Bedon Francesco, indirizzo telematico; e dell'avv. Chiesi Elisabetta, indirizzo telematico, elettivamente domiciliati in indirizzo telematico presso il difensore avv. Cambiaghi Cristina - ricorrenti; contro Ministero dell'interno (codice fiscale n. 97149560589) - resistente - contumace;

e nei confronti Pubblico ministero in persona del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze - interveniente necessario;

in esito all'udienza scritta del 30 gennaio 2025, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso depositato il 28 marzo 2023, José Eduardo Alves, nato il 4 maggio 1953 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Joao Fragoso, 165, Avaré (SP), Brasile, Eliana de Fatima Alves Garcia, nata il 20 settembre 1954 in Avaré (SP), Brasile, residente in Praça Romao Gomes, 98, Sao José dos Campos (SP), Brasile, Maria Justina Alves, nata il 30 gennaio 1963 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Manoel Preto Cardoso, 240, Avaré (SP), Brasile, Roseli Pereira Dias Alves, nata l'11 gennaio 1958 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Joao Fragoso, 165, Avaré (SP), Brasile, Carlos Eduardo Pereira Dias Alves, nato il 28 luglio 1980 in Avaré (SP), Brasile, residente in Alameda Tupiniquins, 231, Santana de Parnaíba (SP), Brasile, Juliana Pereira Dias Alves Machado, nata il 10 luglio 1982 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Francisco Paulo Braion, 208, Sorocaba (SP), Brasile, Luiz Francisco Alves Garcia, nato il 26 maggio 1979 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Izidro Paulino Ferreira, 731, Caraguatatuba (SP), Brasile, Luiz Felipe Alves Garcia, nato il 14 dicembre 1984 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Pouso Alegre, 591, Joinville (SC), Brasile, Ana Flávia Alves Garcia, nata il 15 marzo 1995 in Sao José dos Campos (SP), Brasile, residente in Rua Jade Magalhaes, 25, Florianópolis (SC), Brasile, Bruno Alves Sousa Coelho, nato l'11 febbraio 1999 in Avaré (SP), Brasile, residente in Rua Manoel Preto Cardoso, 240, Avaré (SP), Brasile e Lucas Miranda Alves, nato il 27 settembre 2005 in San Paolo (SP), Brasile, residente in Alameda Tupiniquins, 231, Santana de Parnaíba (SP), Brasile, convenivano in giudizio il Ministero dell'interno chiedendo venisse loro riconosciuta la cittadinanza italiana *iure sanguinis*, per essere discendenti di Ermida Consani, cittadina italiana nata l'11 gennaio 1903 in Lucca (Italia) da Giovanni Consani ed Aurice Rossi (doc. 23), emigrata in Brasile dove contraeva matrimonio in Avaré (Stato di San Paolo) in data 26 settembre 1923 con Eliziario Gomes (doc. 24), e per conseguenza ordinare al Ministero dell'interno e/o ad ogni altra autorità amministrativa e comunque ad ogni pubblico ufficiale di procedere alle relative iscrizioni, trascrizioni e comunicazioni alle autorità consolari competenti.

La causa veniva assegnata al giudice e veniva fissata l'udienza cartolare del 31 gennaio 2025.



Il Ministero dell'interno non si costituiva a mezzo dell'Avvocatura dello Stato e, verificata la regolarità della notifica, se ne dichiara la contumacia.

Il Pubblico ministero non interveniva in giudizio nonostante la regolare comunicazione al medesimo.

In via preliminare, va osservato che l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* costituisce un diritto «permanente», «imprescrittibile» e «giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita di cittadino italiano» (Cass., sez. unite, 25317/2022).

Sussiste l'interesse ad agire in tutte le situazioni in cui si palesi una oggettiva situazione di incertezza in cui l'amministrazione non esamini la domanda nei termini previsti per legge, anche soltanto perché impossibilitata a farlo per il numero esorbitante di domande e gli organi amministrativi deputati non risultino in grado di garantire, in maniera effettiva e tempestiva, il riconoscimento del diritto. Sussiste, ancora, l'interesse ad agire quando la via amministrativa debba ritenersi esclusa dalla stessa amministrazione competente perché la domanda sarebbe senz'altro rigettata sulla base di un dichiarato orientamento interpretativo consolidato fatto proprio dall'amministrazione.

Il caso di specie può dirsi riconducibile a tale ultima ipotesi, sussistendo l'interesse ad agire per il fatto che i ricorrenti deducono la trasmissione della cittadinanza per linea materna in riferimento ad una discendenza da donna italiana, nata prima del 1948, mentre secondo l'orientamento consolidato dell'amministrazione, ribadito nella circolare del Ministero dell'interno n. K28.1/1991 «i discendenti di nostra emigrante sono da reputarsi cittadini italiani *iure sanguinis* in derivazione materna purché nati dopo il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana», principio che si pone in difformità con l'orientamento più recente affermato dalla giurisprudenza di legittimità richiamato a sostegno del ricorso.

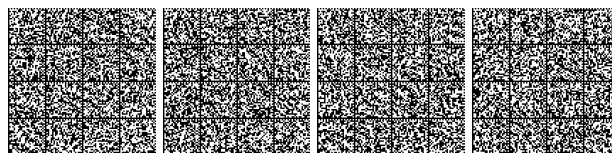
Ciò premesso, al fine di accertare la fondatezza della domanda principale dei ricorrenti occorre verificare il fatto acquisitivo della cittadinanza nonché la continuità della linea di trasmissione.

Quanto al primo dei due elementi si deve evidenziare che per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1983, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio da madre cittadina (a tale censura di incostituzionalità si prestano anche gli articoli da 1 a 15 del codice civile del 1865 che regolavano nel medesimo modo tale materia all'epoca del matrimonio), si deve ritenere che abbiano regolarmente acquisito dalla nascita la cittadinanza italiana anche i discendenti di Ermida Consani, nata l'11 gennaio 1903 in Lucca (Italia) e cittadina italiana, come pure di sua figlia Elza Gomes, ad Avaré (San Paolo, Brasile) il 24 novembre 1929 (doc. 25).

Ciò anche in considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1975, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Disposizioni sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui prevedeva la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna che si sposava con cittadino straniero. La Corte ha ritenuto che la norma violasse palesemente anche l'art. 29 della Costituzione in quanto comminava una gravissima disuguaglianza morale, giuridica e politica dei coniugi e poneva la donna in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto del matrimonio, dei diritti del cittadino italiano.

Infatti, «la titolarità della cittadinanza italiana va riconosciuta in sede giudiziaria, indipendentemente dalla dichiarazione resa dall'interessata ai sensi della legge n. 151 del 1975, art. 219, alla donna che l'ha perduta per essere coniugata con cittadino straniero anteriormente al 1° gennaio 1948, in quanto la perdita senza la volontà della titolare della cittadinanza è effetto perdurante, dopo la data indicata, della norma incostituzionale, effetto che contrasta con il principio della parità dei sessi e della eguaglianza giuridica e morale dei coniugi (articoli 3 e 29 della Costituzione). Per lo stesso principio, riacquista la cittadinanza italiana dal 1° gennaio 1948, anche il figlio di donna nella situazione descritta, nato prima di tale data e nel vigore della legge n. 555 del 1912, determinando il rapporto di filiazione, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la trasmissione a lui dello stato di cittadino, che gli sarebbe spettato di diritto senza la legge discriminatoria» (Cass. Sezioni unite sentenza n. 4466 del 2009).

Sul piano logico prima che su quello giuridico, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione e della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 30, la cessazione degli effetti della legge illegittima perché discriminatoria, non può non incidere immediatamente e in via «automatica» sulle situazioni pendenti o ancora giustiziabili, come il diritto alla cittadinanza, potendo in ogni tempo, dalla data in cui la legge è divenuta inapplicabile, essere riconosciuto l'imprescrittibile diritto alla mancata perdita o all'acquisto dello stato di cittadino degli ascendenti della ricorrente e quindi il diritto di questa alla dichiarazione del proprio stato, come figlia di madre cittadina per la filiazione da donna che, dal 1° gennaio 1948, deve ritenersi cittadina italiana.



Gli effetti prodotti da una legge ingiusta e discriminante nei rapporti di filiazione e coniugio e sullo stato di cittadinanza, che perdurino nel tempo, non possono che venire meno, anche in caso di morte di taluno degli ascendenti, con la cessazione di efficacia di tale legge, che decorre, dal 1° gennaio 1948, data dalla quale la cittadinanza deve ritenersi automaticamente recuperata per coloro che l'hanno perduta o non l'hanno acquistata a causa di una norma ingiusta, ove non vi sia stata una espressa rinuncia allo stato degli aventi diritto.

Le norme precostituzionali riconosciute illegittime per effetto di sentenze del giudice delle leggi, sono inapplicabili e non hanno più effetto dal 1° gennaio 1948 sui rapporti su cui ancora incidono, se permanga la discriminazione delle persone per il loro sesso o la preminenza del marito nei rapporti familiari, sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale.

Ne consegue che, considerato che l'ava comune a tutti i ricorrenti, Ermida Consani, ha trasmesso «*iure sanguinis*» alla figlia, Elza Gomes, la cittadinanza italiana, ella a sua volta l'ha trasmessa ai propri discendenti, senza potersi ritenere che l'ava comune Ermida Consani abbia perso la cittadinanza italiana per essersi coniugata con cittadino straniero. Deve pertanto ritenersi che i suoi discendenti siano a loro volta cittadini italiani, anche se nati prima dell'entrata in vigore della Costituzione a far data dall'entrata in vigore di quest'ultima.

Quanto all'elemento costitutivo della fattispecie dato dalla continuità della linea di discendenza, si rileva che quanto ricostruito in ricorso, trova puntuale dimostrazione nella documentazione anagrafica e di stato civile brasiliana, tutta debitamente tradotta ed apostillata, dalla quale risulta la discendenza diretta e ininterrotta degli odierni ricorrenti da Ermida Consani.

Si deve evidenziare che sarebbe stato onere dell'amministrazione convenuta eccepire puntualmente la prova di una qualche fattispecie interruttiva del diritto vantato, posto che «In tema di diritti di cittadinanza italiana, nel sistema delineato dal codice civile del 1865, dalla successiva legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912 e dall'attuale legge n. 91 del 1992, la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario “*iure sanguinis*”, e lo “*status*” di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano; ne consegue che a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva» (cfr. Cass. Civ. S.U. sentenza n. 25317 del 24 agosto 2022).

In ogni caso è da precisare che «l'istituto della perdita della cittadinanza italiana, disciplinato dal codice civile del 1865 e dalla legge n. 555 del 1912, ove inteso in rapporto al fenomeno di cd. grande naturalizzazione degli stranieri presenti in Brasile alla fine dell'Ottocento, implica un'esegesi restrittiva delle norme afferenti, nell'alveo dei sopravvenuti principi costituzionali, essendo quello di cittadinanza annoverabile tra i diritti fondamentali; in questa prospettiva, l'art. 11, n. 2, del codice civile del 1865, nello stabilire che la cittadinanza italiana è persa da colui che abbia “ottenuto la cittadinanza in paese estero”, sottintende, per gli effetti sulla linea di trasmissione “*iure sanguinis*” ai discendenti, che si accerti il compimento, da parte della persona all'epoca emigrata, di un atto spontaneo e volontario finalizzato all'acquisto della cittadinanza straniera — per esempio integrato da una domanda di iscrizione nelle liste elettorali secondo la legge del luogo —, senza che l'aver stabilito all'estero la residenza, o anche l'aver stabilito all'estero la propria condizione di vita, unitamente alla mancata reazione ad un provvedimento generalizzato di naturalizzazione, possa considerarsi bastevole a integrare la fattispecie estintiva dello “*status*” per accettazione tacita degli effetti di quel provvedimenti» (Cfr. Cass. Civ. S.u. sentenza n. 25317 del 24 agosto 2022).

Tutto ciò premesso dovrebbe trovare integrale accoglimento la domanda proposta, dal momento che non sono stati allegati fatti estintivi del diritto fatto valere in giudizio. La causa infatti è giunta in fase di decisione e questo Giudice dovrebbe pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 281-terdecies del codice di procedura civile, provvedendo ad accogliere la domanda ai sensi dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) ove si prevede che «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini», della cui legittimità costituzionale invece dubita in raffronto ai parametri di cui agli articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione, avuto riguardo per quest'ultimo ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e dagli art. 9, del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per i seguenti

MOTIVI

La questione è rilevante.

Come si è detto, dall'esame dei documenti depositati in atti si rileva la discendenza ininterrotta da un ava comune, cittadina italiana, sicché non può dubitarsi della ricorrenza dei presupposti, «a legislazione invariata», dell'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*.



Dall'esame della documentazione non emerge che i diversi ascendenti abbiano mai rinunciato alla cittadinanza italiana.

La rilevanza della questione ai fini della decisione nel presente giudizio è evidente, atteso che, per quanto si dirà, i ricorrenti risultano privi di qualsiasi legame con l'Italia, fatto salvo quello di sangue con l'ascendente.

La fondatezza della domanda è accertata e affermata con chiarezza e ad essa dovrebbero seguire correlative statuizioni, necessariamente in applicazione della disposizione legislativa di cui all'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, che è invece sospettata di incostituzionalità.

La questione non è manifestamente infondata.

«Una persona che non ha mai visitato Roma nella sua vita, spesa interamente in New Jersey per esempio, può ottenere un passaporto italiano, il diritto a votare per il Parlamento italiano, addirittura una tessera sanitaria italiana se è in grado di dimostrare che un suo nonno, o bisnonno, è stato cittadino italiano. Una persona che invece a Roma ci è nata e cresciuta, e magari vi ha studiato al liceo classico, traducendo in italiano gli oratori latini riscoperti da Petrarca e i filosofi greci dipinti da Raffaello, non può ottenere la cittadinanza italiana prima dei diciott'anni (e prima di attraversare vicissitudini burocratiche umilianti e complicatissime) se i suoi avi non ne erano titolari in primo luogo». Queste parole, provenienti dalla critica letteraria, cui non è sfuggito l'incontenibile fenomeno della richiesta di cittadinanza italiana ed europea e le disparità cui può dare luogo (v. Alessandro Giammei, *Gioventù degli antenati*, Einaudi, 2024, pag. 56), esprimono compiutamente il paradosso da cui muove il dubbio sulla costituzionalità della disposizione.

L'eccezionale movimento migratorio registratosi in Italia a cavallo fra l'800 ed il '900, ha fatto registrare in 120 anni circa 30 milioni di persone che hanno lasciato l'Italia; almeno una metà di queste a non ha fatto ritorno, stabilendosi definitivamente all'estero.

A stato ricordato che «in un secolo dal 1870 al 1970, 27 milioni di italiani si sono recati all'estero prendendo la via dell'emigrazione. Questa cifra corrisponde alla totalità della popolazione italiana del secolo scorso e a circa la metà di quella attuale. Oggi, 60 milioni di persone di origine italiana vivono al di fuori dell'Italia, dunque più di quanti non siano gli italiani che vivono in Italia» (Presidente della Camera Luciano Violante ai parlamentari di origine italiana riuniti per la prima volta a Montecitorio il 20 novembre 2000).

Secondo l'ultima rilevazione ufficiale reperita, del Ministero degli affari esteri del 1994, in quell'anno la popolazione all'estero discendente da almeno un antenato italiano era pari a 58 milioni e mezzo, a fronte di una popolazione sul territorio nazionale pari a 56.778.031 (censimento del 1991, che ha ad oggetto non i soli cittadini, ma tutti i residenti).

Per ragioni riconducibili ad un complesso di fattori storici, economici e geo politici, si sta verificando oggi, com'è noto, un fenomeno di dimensioni colossali di richiesta di riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza, che non registra tuttavia alcuna manifesta ed effettiva volontà o esigenza di rientro in Italia da parte dei richiedenti.

Tutti gli uffici interessati, amministrativi e giudiziari, soffrono di un numero spropositato di pendenze: il Presidente del tribunale di Venezia ha rappresentato che nel 2024 addirittura il 73% di tutte le cause civili iscritte in quel tribunale ha ad oggetto l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*. È in ogni caso certo che decine di milioni di persone sono, secondo le disposizioni vigenti, cittadini italiani in attesa di riconoscimento.

L'Italia è, dopo la Cina, il Paese del mondo la cui popolazione è più emigrata all'estero, ma se si depura il dato dalla sua assolutezza e lo si relativizza in ragione del numero assai inferiore di abitanti in rapporto al numero di emigrati, l'Italia rappresenta in realtà il primo paese di emigrazione al mondo ed un caso unico nel panorama globale, posto che gli stimabili 60 milioni di discendenti da emigrati italiani residenti all'estero raggiungono la stessa popolazione in patria.

La condizione di stallo dei consolati all'estero, che non sono in grado di offrire un'adeguata risposta, se non dando un primo appuntamento ad oltre dieci-dodici anni dalla presentazione della domanda (le cronache hanno riferito negli anni scorsi di incetta e rivendita di appuntamenti da parte dei cd. *coleros* e di veri e propri *racket* di agenzie di intermediazione), conduce ad una esplosione di ricorsi giurisdizionali depositati direttamente in Italia da chi è in grado di affrontare una difesa tecnica in un altro continente (fra l'altro con una evidente discriminazione su base economica).

Da uno studio empirico emerge che la grande maggioranza dei richiedenti, che presentano fra tutti i propri avi anche un solo, lontano e risalente, emigrato italiano, non soltanto sono privi di alcun contatto culturale o linguistico con il Paese di origine, ma sono interessati alla cittadinanza in prospettiva non di un più saldo contatto con l'Italia ma, eventualmente, di un trasferimento in altri paesi dell'Unione europea: il 60% degli italiani residenti in Spagna è nato in un continente diverso dall'Europa; gli italiani nati in America latina rappresentano oggi il 78% dei cittadini italiani residenti nella circoscrizione di Barcellona o negli Stati Uniti d'America, dove dal 1986 i cittadini italiani sono esentati dal visto.



Gli odierni ricorrenti rappresentano in effetti il normotipo attingibile dalla fenomenologia finora evidenziata: fatta salva la cittadinanza italiana della propria antenata, non presentano alcun ulteriore collegamento con l'Italia, non risultano conoscere la lingua italiana, non risulta abbiano mai soggiornato in Italia né, tantomeno, risulta che abbiano manifestato alcun progetto concreto di stabilimento o relazione con l'Italia.

Il rigido quadro normativo relativo all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* è stato esposto in modo compiuto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, per cui «la risultante di un tale schema è molto semplice. La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo status di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile. Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cass. Sez. unite n. 4466-09). Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro — a legislazione invariata — spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione» (Corte di cassazione Sez. unite, sentenza n. 25317 del 24 agosto 2022; v. anche 24 agosto 2022, n. 25318).

La cittadinanza è uno status soggettivo che sta ad indicare l'appartenenza dei cittadini ad una comunità statale e comporta una serie di diritti riconosciuti e garantiti dalla legge.

La Corte costituzionale l'ha qualificata quale «stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici» (Corte costituzionale, sentenza 9 aprile 1975 n. 87, § 2, Considerato in diritto).

Com'è noto, all'acquisto o riconoscimento dello status di cittadino conseguono, tradizionalmente, diversi, notevoli, effetti giuridici: il cd *status activae civitatis*, con obblighi di natura politica e obblighi militari; il dovere di fedeltà, mentre allo straniero compete un mero dovere di obbedienza; il diritto di incolato, mentre gli stranieri, salvo il necessario rispetto del principio di *non refoulement*, possono essere espulsi; l'applicazione, quale criterio generale seppure con deroghe, della legge nazionale nei rapporti personali; il diritto alla protezione diplomatica.

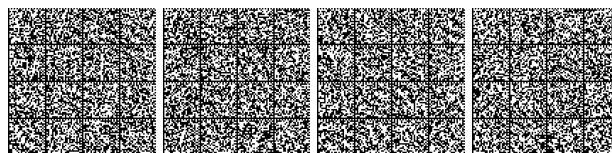
È oggi difficilmente dubitabile che l'effettiva natura giuridica della cittadinanza vada individuata nella sua qualità costitutiva dell'elemento personale della comunità nazionale e dello Stato. La Corte costituzionale ha rilevato al riguardo «l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato"» (Corte costituzionale, sentenza 10-24 febbraio 1994 n. 62, § 4. Considerato in diritto).

La cittadinanza, difatti, identifica l'elemento costitutivo del popolo, cui la Carta costituzionale riconosce, all'art. 1, la sovranità (cfr. anche gli articoli 71, 101 e 102, terzo comma della Costituzione per cui «il popolo esercita l'iniziativa delle leggi», la giustizia «è amministrata in nome del popolo» e la legge regola la «partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»; la nozione di popolo è inoltre richiamata indirettamente agli articoli 11, gli «altri popoli», e 75, ««referendum popolare»). A questi si aggiungono gli articoli che riconoscono diritti o doveri ai cittadini» e di cui si dirà in seguito più in dettaglio. La cittadinanza è il criterio che consente di distinguere il «popolo» rispetto agli altri popoli e alla popolazione comunque abitante o solo presente sul territorio nazionale. Nel nostro ordinamento costituzionale, il fondamento giuridico della cittadinanza coincide, dunque, con l'elemento personale dell'ordinamento e con il concorso nella determinazione della volontà dello Stato.

Lo *iure sanguinis*, o criterio della filiazione, rappresenta anche nell'attuale quadro normativo il criterio privilegiato per il riconoscimento della cittadinanza e risulta obiettivamente diretto ad assicurare la continuità della comunità nazionale. Nel quadro desumibile dalla regolamentazione con legge ordinaria non sembra emergere alcun limite alla discendenza, né vi è un limite temporale per richiedere il riconoscimento della cittadinanza. La stessa viene riconosciuta senza limite a tutte le generazioni di futuri discendenti, senza che sia richiesto alcun collegamento ulteriore con il paese.

In altri ordinamenti sono stati adottati meccanismi di progressivo allentamento della rigidità del principio di filiazione, così si è altrove variamente limitato il criterio alle prime generazioni o previsto che il richiedente abbia soggiornato negli ultimi anni o per un certo periodo sul territorio, mentre in Italia è rimasto formulato in una versione integrale e assoluta e l'Italia risulta in effetti uno dei rarissimi casi di riconoscimento del legame di sangue senza limiti generazionali o di altro tipo.

La scelta italiana di non porre alcun limite può ragionevolmente farsi risalire al fatto che l'epoca storica di produzione dei testi legislativi in materia vedeva l'Italia come Paese di emigranti e di emigrazione, con la conseguente espressione di un *favor* per i discendenti degli emigrati italiani, che trovava le radici in politiche di sostegno degli italiani all'estero.



Il sostrato fattuale di tale scelta legislativa si è venuto di fatto a ribaltare e progressivamente l'Italia si è trasformata da Paese di emigrazione a Paese (europeo) di immigrazione. Da tale ribaltamento deriva che la scelta a suo tempo compiuta si confronta oggi con una facilità dei trasporti e nella comunicazione incomparabile ancora con la maggior parte del secolo scorso e, grazie alla rete, consente ad una amplissima platea di accedere effettivamente a mezzi idonei per ottenere l'accertamento dello *status*, anche sulla spinta di crisi economiche che hanno investito molti dei paesi d'origine.

Il doppio presupposto — estensione esorbitante della platea dei soggetti interessati al riconoscimento; mancanza di limiti nell'applicazione del criterio della discendenza —, unito alla facilità di accesso, grazie a internet, alle informazioni e alle procedure, pone oggi diversi problemi in relazione a due ambiti giuridici: la compatibilità con il quadro costituzionale nel suo complesso, in particolare con la stessa definizione della nozione di «popolo», che insieme alle nozioni di territorio e di sovranità concorre a comporre la stessa nozione di «Repubblica», e, per altro verso, la delicata questione della compatibilità con gli obblighi internazionali, tanto di natura più lata che derivati dall'adesione all'Unione europea.

Entrano dunque in gioco questioni di compatibilità dell'attuale quadro normativo derivato dall'art. 1, primo comma lettera *a*) della legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui «È cittadino per nascita: *a*) il figlio di padre o di madre cittadini», con i parametri desumibili dal complessivo quadro costituzionale e, più in particolare, dagli articoli 1, secondo comma, e 117 della Costituzione.

Cittadinanza e popolo costituiscono elementi logicamente preesistenti allo Stato ed originari dello stesso; nello stesso tempo devono dirsi determinati da questo, atteso che la loro stessa nozione deriva dall'ordinamento giuridico e trova ivi la propria regolamentazione.

La Costituzione italiana non contiene, tuttavia, disposizioni specifiche in materia di cittadinanza, né garantisce un vero e proprio diritto alla cittadinanza (Corte costituzionale, ordinanza 20-27 aprile 1988 n. 490), preoccupandosi semplicemente di prevedere all'art. 22 che «Nessuno può essere privato per motivi politici (...) della cittadinanza (...)».

D'altro canto, la Carta costituzionale oltre che occuparsi direttamente della cittadinanza all'art. 22, individua all'art. 48 nei «cittadini», uomini e donne, di maggiore età i titolari del diritto costituzionale alla partecipazione politica e indica in più disposizioni la cittadinanza quale requisito di eleggibilità e per l'esercizio di funzioni o compiti pubblici (articoli 51, primo comma; 56, terzo comma; 58 primo comma, 59 secondo comma, 84, primo comma; 135 ultimo comma), menzionando quindi i cittadini in numerose ulteriori disposizioni che garantiscono diritti costituzionali, per alcune delle quali è peraltro, come noto, ormai consolidata in via interpretativa l'estensione alla persona umana a prescindere dallo *status* di cittadino (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 120 del 1962, n. 104 del 1969). Fra tutte le disposizioni che rinviano allo *status* di cittadino, particolarissimo rilievo assume, infine, l'art. 54, per cui «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi».

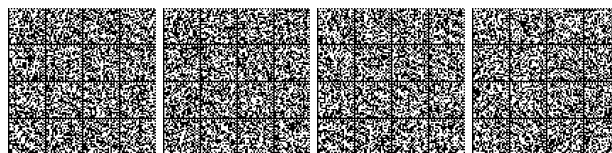
La disposizione di cui all'art. 1, primo comma lettera *a*) della legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui «È cittadino per nascita: *a*) il figlio di padre o di madre cittadini», può dirsi essere entrata, innanzitutto, in una zona di degenerativa tensione con l'art. 1, secondo comma della Costituzione, il quale dispone che «la sovranità appartiene al popolo».

Tale disposizione «base» della Carta costituzionale annuncia il fondamento del principio di democraticità della nuova Repubblica. Il carattere originario della sovranità fu evidenziato, in sede costituente, con la sottolineatura che la sovranità non solo «emana» o «deriva» dal popolo, ma le «appartiene», con ciò evidenziando la stretta coincidenza fra popolo e sovranità, che non viene mai trasferita ad altri, ma, seppure esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, resta sempre in capo al popolo. Tale disposizione, in combinato con l'art. 48, primo comma, costituisce l'indiscutibile base del principio democratico.

Sotto il profilo delle condizioni e dei limiti per il riconoscimento dell'appartenenza al «popolo», non può non riesaminarsi se, alla luce delle condizioni storiche determinate dal più rilevante fenomeno migratorio dalla storia recente e dal fenomeno della globalizzazione, con il portato della facilità dei trasporti e delle comunicazioni per mezzo della rete, il riconoscimento della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di effettivo collegamento con l'Italia possa costituire un'alterazione rilevante e non ammissibile della stessa nozione di popolo su cui si fonda l'ordinamento costituzionale.

I diritti di partecipazione politica vengono generalmente considerati come il nucleo essenziale della cittadinanza.

Come si è anticipato, la Costituzione, pur affermando che la sovranità «appartiene al popolo» non fornisce tuttavia alcuna definizione dello stesso. A sua volta, è evidente che la cittadinanza è requisito fondamentale per la definizione del popolo.



I criteri di riconoscimento, di perdita e di riacquisto della cittadinanza contribuiscono evidentemente alla definizione del popolo, posto che solo chi ha cittadinanza italiana è parte del popolo. A sua volta il «popolo» è il fondamento dello Stato. La sovranità, infatti, «appartiene al popolo» e la stessa Costituzione è espressione di tale sovranità originaria. Dunque, i criteri di riconoscimento della cittadinanza, pur non essendo costituzionalizzati, evidentemente per consentire la menzionata flessibilità ed apertura al mutare delle condizioni storiche, sono certamente essenziali per la definizione di «popolo» ai sensi della Costituzione. Questa non definisce le nozioni di popolo e di cittadinanza, ma le presuppone come nozioni fondamentali, il che apre alla necessità di un controllo di costituzionalità rispetto alle fonti di rango inferiore che contribuiscono alla loro definizione.

In particolare, è pacifica la sussistenza di una riserva di legge statale, quale si desume oltre che dal complessivo impianto costituzionale anche dal disposto di cui all'art. 117, secondo comma lettera i) della Costituzione (per cui lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di cittadinanza) e, indirettamente, anche dall'art. 51, secondo comma della Costituzione (per cui la legge può parificare per determinati fini ai cittadini «gli italiani non appartenenti alla Repubblica»), dal che si desume che a maggior ragione è la legge a determinare i criteri discretivi fra loro).

L'estensione che viene data all'elemento personale non può che incidere profondamente sulla qualità dello stesso processo democratico, sia con riguardo ai processi legislativi ordinari che con riguardo ai processi di revisione della stessa Costituzione. A evidente che i modi di acquisto della cittadinanza possono influenzare, determinando anche distorsioni, il funzionamento dei meccanismi istituzionali, finendo nel concreto col compromettere lo stesso diritto dei cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale.

Può in definitiva escludersi, dunque, che le nozioni di «popolo» e di cittadinanza siano nella Costituzione delle scatole vuote, lasciate all'assoluta discrezionalità del Legislatore. Il controllo di costituzionalità sulle disposizioni in materia di riconoscimento e perdita della cittadinanza è, invece, da ritenersi possibile, in quanto volto ad assicurare lo stesso fondamento della legittimità costituzionale e democratica promanante dall'art. 1 della Costituzione, che partecipa di un elevatissimo grado di resistenza allo stesso processo di revisione costituzionale, parlandosi di «supernorma» fra le norme supreme, o di una «rappresentazione sintetica di tutti i principi della democrazia», per cui la forma repubblicana, non in astratto ma prevista in concreto come Repubblica democratica dall'art. 1 della Costituzione, non può essere oggetto di revisione costituzionale (art. 139 della Costituzione).

Non è indifferente, inoltre, che la disposizione riferisca all'«Italia», e non allo «Stato italiano» le nozioni di popolo e di sovranità, a sottolineare una funzione non meramente istituzionale, ma aperta alla stessa identità spirituale della nazione ed alla dimensione orizzontale della comunità nazionale.

È stato osservato al riguardo il connubio tra cittadinanza e nazionalità, sottolineando il rilievo anche per la cittadinanza della comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, sintetizzabili nella nozione di nazionalità.

Come si è osservato in dottrina, per popolazione s'intende comunemente l'insieme di persone che risiedono in un dato momento nel territorio dello Stato, o che sono comunque soggette alla sua autorità, mentre, da un punto di vista metagiuridico, con la nozione di «popolo» si fa invece riferimento ad un insieme di persone che hanno caratteristiche comuni, come per es. la nazionalità, la cultura, gli usi e i costumi.

Si può dire, in ultima analisi, che la cittadinanza presuppone una definizione di popolo. La stessa prende le mosse dalla preventiva individuazione di un determinato gruppo sociale, il popolo, e, al contempo contribuisce a definirne i contorni e i limiti. Tuttavia, le regole giuridiche che governano la cittadinanza non sono in grado d'essere apprezzate se non in virtù di regole positive, di natura costituzionale, che definiscono le nozioni di popolo, di comunità nazionale e di Stato democratico. Tale nozione comunitaria conduce inoltre necessariamente allo strettissimo legame fra popolo e territorio.

La Corte costituzionale, rammentando le diverse posizioni sostanziali del cittadino e dello straniero in relazione al diritto di soggiorno, ha rammentato il collegamento del cittadino col territorio, rilevando al riguardo che «le posizioni del cittadino e dello straniero nei riguardi dello Stato diversificano sostanzialmente, sol che si consideri che il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato stesso» (Corte costituzionale sentenza 10 luglio 1974 n. 244, § 2 Considerato in diritto).

Il territorio marca i confini geopolitici dello Stato e segna i limiti della sovranità statale, secondo il principio di territorialità della legge. Il principio può dirsi presente in Costituzione già nell'art. 1, affermando l'Italia Repubblica democratica, nella sua consistenza storico politica come Repubblica e non altra nozione più generica o indeterminata quale lo «Stato italiano», riferendovi le nozioni di popolo e di sovranità, a sottolineare una funzione non meramente istituzionale, ma piuttosto rinviando all'identità spirituale della nazione ed alla dimensione orizzontale della comunità nazionale, come partecipazione alla vita della comunità e alle decisioni che la riguardano. Sotto tale profilo il popolo si identifica nel gruppo che condivide legami culturali, sociali e istituzionali.



Il principio di territorialità, discendente dall'elemento costitutivo del territorio, è presupposto e disseminato nell'intero ordinamento giuridico, tanto da renderne addirittura ostico un puntuale campionamento, trattandosi proprio di ciò che l'ordinamento presuppone.

Alcune salienti previsioni rendono però evidente la pregnanza e l'imprescindibile presenza del principio di territorialità nell'ordinamento quale suo stesso presupposto politico.

Agli effetti della legge penale, sono considerati cittadini italiani, gli appartenenti per origine o per elezione ai luoghi soggetti alla sovranità dello Stato e gli apolidi residenti nel territorio dello Stato. È territorio dello Stato il territorio della Repubblica e ogni altro luogo soggetto alla sovranità dello Stato (art. 4 del codice penale). Chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana. Il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione (art. 6 del codice penale).

Le norme sulla competenza contenute nel codice di procedura civile presuppongono, proprio in base al principio di territorialità, la localizzazione all'interno del territorio della Repubblica dei vari giudici ai quali la distribuiscono nei tanti uffici giudiziari e, nel caso in cui il convenuto non abbia residenza, né domicilio, né dimora nella Repubblica o se la dimora è sconosciuta, è indicato competente il giudice del luogo in cui risiede l'attore nel territorio nazionale.

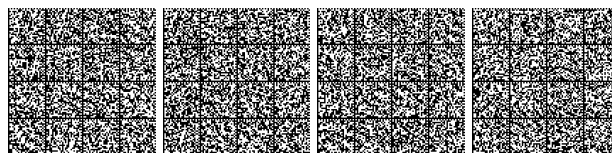
Anche in settori in cui si è verificata storicamente la massimizzazione di fenomeni di internazionalizzazione del diritto e dove trattati internazionali e diritto eurounitario concorrono a disciplinare interi settori della vita associata e dell'economia, il principio di territorialità continua a manifestarsi come elemento ontologicamente costitutivo della sovranità che vi si esprime. È il caso della legislazione, precedente e attuale, in materia di privative industriali.

Già nella previgente normativa in materia, il regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127, rimasto in vigore fino al 1979, prevedeva all'art. 1 che «I diritti di brevetto per invenzione industriale consistono nella facoltà esclusiva di attuare l'invenzione e di trarne profitto nel territorio dello Stato, entro i limiti ed alle condizioni previsti da questo decreto. Tale facoltà esclusiva si estende anche al commercio del prodotto a cui l'invenzione si riferisce». Era evidente il limite di validità del brevetto e della privativa concessa e ottenuta sul solo territorio nazionale. Non difformemente, in base al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, del tutto analoghi sono i poteri del titolare di un diritto di proprietà industriale per i prodotti messi in commercio nello Stato o nel territorio di uno Stato membro della Comunità europea o dello Spazio economico europeo, soltanto sul quale la legge (europea) può estendere i propri effetti. Tale limitazione dei poteri dei titolari del brevetto è sempre risultata una diretta conseguenza della territorialità della legge quale espressione di sovranità su una determinata area geografica, prima individuata nello Stato nazionale e, a seguito globalizzazione dei commerci e dei trattati istitutivi della Comunità e poi dell'Unione europea, nel territorio di quest'ultima, con la conseguenza dell'esaurirsi entro tale territorio e solo all'interno di esso l'esercizio della privativa con «il primo atto di messa in commercio», consumandosi il relativo diritto con il prezzo monopolistico ottenuto al momento del primo atto di vendita o sfruttamento sulla stessa unità di prodotto, per il resto ulteriormente e liberamente commerciabile.

Se dunque il territorio è elemento costitutivo dello Stato e presupposto centrale dell'ordinamento, è legittimo chiedersi in che termini ed entro quali limiti la legge ordinaria possa consentire il riconoscimento della cittadinanza senza alcun, minimo, collegamento con la comunità nazionale, intesa come comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, e con il territorio della Repubblica, partecipando alla vita e alle decisioni della comunità.

Nella sentenza n. 30 del 1983, con la quale la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui eliminava disposizioni discriminatorie per il figlio di madre cittadina, prevedendo che il riconoscimento da parte del padre straniero automaticamente comportasse, per il figlio minorenne, l'acquisto della cittadinanza straniera e la perdita di quella italiana acquisita per il previo riconoscimento materno, la Corte medesima evidenziava che la pronuncia «corrisponde anche alla evoluzione del nostro diritto quale emerge dalla legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 e dalla giurisprudenza di questa Corte» e, con diretto rilievo sui rapporti familiari, la Corte ancora chiariva che, pur non potendo «contestarsi l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza», nondimeno «non si può parlare, in senso tecnicamente proprio, di un diritto dei genitori di trasmettere ai figli i rispettivi *status civitatis*: è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, acquisto che, dal punto di vista giuridico, esclude ogni trasferimento o trasmissione».

Per la Corte, la pronuncia costituiva la logica proiezione, in tema di acquisto della cittadinanza per nascita, della *ratio decidendi* già accolta nella sentenza n. 87 del 1975.



Soprattutto, nell'opinione di questo remittente, la Corte assai chiaramente precisava che «Tale *ratio*, più che porre in rilievo la volontà del soggetto, consiste proprio nel riconoscimento delle conseguenze che derivano dai principi affermati nell'art. 3, primo comma, e nell'art. 29, secondo comma, della Costituzione» e che «ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare».

Sembra dunque lecito ritenere che, se si tratta di interesse pur rilevante ma non di un diritto, allora possa escludersi ogni trasferimento o trasmissione automatica, perché sarà sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, alla cui base pur sempre sta, nelle parole del giudice della legge, la valorizzazione dell'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare.

È la ragionevolezza e adeguatezza di questa considerazione legislativa che viene qui in rilievo, nel considerare, per effetto stesso del riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis* senza alcuna limitazione, il riconoscimento come sostanzialmente automatico qualora il richiedente (milioni di richiedenti), assistito dalla velocità di comunicazione in rete e dalla facilità nei trasporti, viva all'estero, non parli la lingua italiana e non sia mai rientrato né mai progetti di rientrare in Italia, assoggettato esclusivamente non a quella italiana ma alla legge territoriale dello Stato estero, nel quale soltanto è radicato e che evidentemente preferisce, con la quale soltanto intende svolgere la propria esistenza e nel quale semplicemente vivrà in condizione di bipolidia con doppio passaporto, per lo più escludendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Un richiedente, in altri termini, di cui non sembra potersi predicare alcuna assimilazione giuridica nella comunità statale, effettiva o potenziale, per effetto dell'integrazione nella realtà socio-politica che l'ordinamento italiano deve regolare.

Il tenue vincolo di discendenza da un remoto antenato non configura un collegamento ancorato a concreti legami familiari, ma appare come connessione meramente formale, sicché non parrebbe rientrare nella nozione di famiglia come società naturale la quale, nell'interpretazione largamente maggioritaria e fatta propria dalla Corte costituzionale, rinvia ad una nozione fondata non esclusivamente su vincoli di sangue, ma al necessario ancoramento alla realtà sociale (sicché deve tenere conto «dell'evoluzione della società e dei costumi», Corte costituzionale sentenza n. 138 del 2010, § 9, Considerando in diritto), fino al riconoscimento di un nucleo di affetti familiari basati non sul matrimonio ma su vincoli «altri», che originano formazioni intermedie parimenti tutelate dalla Costituzione.

Né, attesa la tenuità del legame di discendenza da un cittadino o una cittadina italiani emigrati nel corso del 19° secolo o all'inizio del 20°, può assumersi che il riconoscimento della cittadinanza discenda dal disposto di cui al terzo comma dell'art. 35 della Costituzione, per cui la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero. La necessaria protezione di chi lavora all'estero non implica in alcun modo il riconoscimento della cittadinanza dopo generazioni.

Appare peraltro manifesta l'asimmetria, della cui ragionevolezza è possibile dubitare, rispetto agli altri criteri di acquisto della cittadinanza, i quali sono tutti fondati sul progressivo consolidamento dei legami con il paese, mentre il criterio della discendenza ignora completamente tale legame.

L'art. 48 della Costituzione, come modificato con legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Modifica all'art. 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) ha istituito una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Gli articoli 56 e 57 della Costituzione come modificati dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero) attribuiscono otto deputati (su quattrocento) e quattro senatori (su duecento) alla circoscrizione Estero. Con la legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) è stata prevista la modalità di partecipazione dei cittadini residenti all'estero ai processi elettorali, istituendo all'art. 6 le quattro ripartizioni territoriali con la previsione che in ciascuna delle ripartizioni è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono.

Nonostante la complessiva limitazione della partecipazione all'esercizio della sovranità popolare ad otto deputati e quattro senatori prescinda dal criterio della proporzione all'effettiva popolazione residente nella circoscrizione, sancito, invece, dagli stessi articoli 56, terzo comma e 57, terzo comma per la popolazione residente in Italia, è difficile dubitare dell'interferenza della smisurata dilatazione del numero di cittadini con l'esercizio della sovranità popolare, sia per la possibilità di iscrizione comunque presso le liste elettorali interne, sia in ogni caso per l'incidenza sul *quorum* previsto per il *referendum* popolare dall'art. 75, quarto comma della Costituzione, per cui hanno diritto di voto tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera (per cui già oggi la scarsa partecipazione a tutti i *referendum* degli elettori della circo-



scrizione Estero, che evidentemente nutrono poco interesse per le vicende italiane, senza dubbio si riflette sull'esercizio della sovranità popolare in questo ambito), sia per l'interferenza con l'operatività del *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione.

L'esito del riconoscimento di decine di milioni di persone prive di un effettivo collegamento con il territorio nazionale può inoltre condurre a consegnare estesi poteri rappresentativi e politici ad una popolazione non residente, priva di obblighi fiscali nei confronti della Repubblica e che di fatto non concorre alle spese pubbliche in Italia ai sensi dell'art. 53, primo comma della Costituzione, addossando fiscalità esclusivamente ai residenti, ipoteticamente anche per il soddisfacimento di interessi riferibili esclusivamente alla componente del «popolo» non residente sul territorio italiano, con chiaro ribaltamento del principio *no taxation without representation*.

Per quanto attiene agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale, l'art. 117 della Costituzione prevede: «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (...) nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». In tale ambito, la regolamentazione della cittadinanza è materia di stretta competenza degli Stati sovrani.

È nondimeno dubitabile che le legislazioni nazionali non siano ancorate dall'ordinamento internazionale ad un principio generale di effettività. Se è vero che l'ordinamento internazionale rimanda alle valutazioni giuridiche degli ordinamenti interni, il principio trova un limite nel fatto che tali valutazioni siano espressione di un dato della realtà, non rilevando valutazioni del diritto interno che non si appoggino su una reale appartenenza dell'individuo al gruppo sociale.

Tradizionalmente il legame si considera «effettivo» quando la persona discende da coloro che appartengono allo Stato (*ius sanguinis*) o è nata sul territorio dello Stato (*ius soli*) o in determinate condizioni abbia manifestato la volontà di entrare a far parte della società statale.

Nell'ambito di tali criteri gli Stati godrebbero quindi, in linea generale, di un'ampia libertà, essendo solo ad essi rimesso di stabilire quali sono i dati da prendere in considerazione al fine di attribuire la propria cittadinanza.

Si è al riguardo affermato, tuttavia, come ogni pretesa dello Stato di considerare proprio cittadino chi in realtà non abbia con esso rapporti sociali effettivi sia internazionalmente destituita di fondamento sicché, conseguentemente, gli altri Stati non sono tenuti a rispettarla. Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno rammentato che «indiscusso nel diritto internazionale, il principio di effettività si sostanzia in una constatazione dalle implicazioni specifiche: vale a dire che spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza (v. Cass. Sez. 1 n. 9377-11 citata dalla stessa corte territoriale, ma v. pure, in ambito unionale, C. giust. 19-10-2004, Zhu, causa C- 200/02, C. giust. 11-11-1999, Mesbah, causa C-179/98). Ciò col limite, puramente negativo, rappresentato dall'esistenza di un collegamento effettivo tra quello Stato e la persona di cui si tratta. Spetta alla legislazione nazionale stabilire quale sia questo collegamento. Sicché l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una *factio*. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale.» (Corte di cassazione Sez. U - sentenza n. 25317/2022, *cit.*).

Nella sentenza citata, le Sezioni unite rilevano che «certamente non è una *factio* il vincolo di sangue». Tuttavia, si pone qui la questione se gli obblighi internazionali non comportino limiti anche nello stesso ambito del criterio di discendenza, tenuto conto dei dati di realtà sopra richiamati, per cui la disciplina qui sospettata di incostituzionalità possa condurre al riconoscimento della cittadinanza italiana per una popolazione in larghissima misura priva di qualsiasi legame concreto e attuale con il paese né intenzionata a stabilirlo, residente in altri Stati sovrani, in larga misura priva di effettiva conoscenza della stessa lingua italiana, che non concorre alla spesa pubblica e addirittura pari, se non superiore, alla stessa popolazione con cittadinanza italiana residente in Italia.

La nozione di cittadinanza sembra essere stata rivista in forza della definizione datane dalla Corte internazionale di giustizia, nel caso *Nottebohm* del 1955, dove stabilì che sul piano internazionale la concessione della cittadinanza deve essere riconosciuta dagli altri Stati solo se rappresenta una connessione genuina tra l'individuo e lo Stato che la concede.

La Corte ha fornito dunque una rilettura della principio di diritto internazionale, affermando che la cittadinanza deve connotare non soltanto un legame legale tra un individuo ed un dato ordinamento, ma anche un connubio genuino ed effettivo tra i due. Il limite individuato dal diritto internazionale coincide con il dato di base per cui la cittadinanza deve individuare un rapporto effettivo tra la persona e la società statale. Si parla quindi di una cittadinanza «effettiva o reale» per cui l'appartenenza di una persona ad uno Stato non può dipendere esclusivamente dalle valutazioni di quest'ultimo, dovendosi appoggiare su una reale e genuina appartenenza dell'individuo al gruppo sociale. Esorbi-



terebbe allora da tali limiti di ragionevolezza la disciplina italiana che prevede il riconoscimento della cittadinanza italiana per decine di milioni di cittadini di altri paesi, ivi residenti, sulla base della circostanza che uno, fra i tanti, loro avi era italiano.

Pur essendo pertanto legittimo, ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione, che il legislatore nazionale preveda meccanismi autonomi per il riconoscimento della cittadinanza, può dubitarsi che l'estensione con legge nazionale della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di alcun collegamento effettivo, genuino e reale con lo Stato membro sia compatibile con l'ordinamento dell'Unione.

D'altra parte, il Trattato dell'Unione europea ha istituito la cittadinanza dell'Unione, attribuita, ai sensi dell'art. 9, a «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», mentre l'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce (*ex art. 17 del TCE*) che «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Come si ricava da tali disposizioni, lo *status* di cittadino dell'Unione è il riflesso automatico dell'acquisto della cittadinanza nazionale, sicché lo stesso è sostanzialmente rimesso agli Stati aderenti, posto che la determinazione dei modi di acquisto, di perdita e di riacquisto della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro.

Resta tuttavia impregiudicato se l'attuale disciplina rispetti il principio di proporzionalità sotto il profilo del diritto dell'Unione.

Grazie alla introduzione della cittadinanza europea, tutti i cittadini degli Stati membri godono, oltre al primo livello di diritti connessi alla propria cittadinanza nazionale, di un secondo livello di diritti che li pone in relazione diretta con gli organi comunitari e, per l'effetto, con le istituzioni degli altri Stati dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione europea comporta, infatti, l'attribuzione ai cittadini di una serie di diritti e doveri ben delineati dal Trattato agli articoli 18-22, quali la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione (il diritto di ciascun cittadino europeo di fare ingresso e di soggiornare nel territorio di qualsiasi altro Paese membro, nonché il connesso diritto di ivi esercitare la propria attività lavorativa, ferma restando la possibilità di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari di qualsiasi altra nazionalità), i diritti di partecipazione politica riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione anche se residenti in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini (il diritto di voto attivo e passivo al Parlamento europeo; il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali nello Stato membro di residenza), il diritto di ottenere la tutela diplomatica da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un Paese terzo in cui il proprio Stato di origine non è rappresentato, il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di ricorrere al Mediatore europeo.

Il diritto di cittadinanza dell'Unione si è progressivamente autonomizzato dalla libertà di circolazione fra Stati membri, caratterizzandosi come un diritto a sé stante e complementare rispetto alla cittadinanza nazionale. Il ruolo autonomo svolto dalla cittadinanza europea ha dato l'avvio ad un approccio unitario ed indipendente della stessa Corte di Lussemburgo, capace di influenzare le normative nazionali.

La Corte UE, ad esempio, ha verificato la compatibilità unionale di norme nazionali sulla cittadinanza dirette a preservare l'unità nazionale all'interno della famiglia, tenendo conto delle conseguenze per il minore alla luce dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, in ordine alla valutazione del suo miglior interesse (v. Corte di giustizia dell'Unione europea 12 marzo 2019, *Tjebbes*, causa C221/17).

La Corte europea ha anche sancito il principio per cui l'attribuzione ad un individuo della cittadinanza da parte di uno Stato membro non può essere messa in discussione da un altro Stato membro che tenti di limitare gli effetti di siffatta attribuzione pretendendo un requisito ulteriore — quale l'effettività — per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato. Secondo i giudici di Lussemburgo, dunque, il principio di effettività della nazionalità riconosciuto dal diritto internazionale generale non può costituire una deroga al dovere assoluto ed incondizionato degli Stati membri di riconoscimento delle rispettive cittadinanze (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 7 luglio 1992, Causa C-369/90, *Micheletti e a. c. Delegacion del Gobierno en Cantabria*).

Tale conclusione, conforme del resto ad altro cardinale principio dell'Unione europea, della fiducia reciproca fra gli Stati membri, tuttavia, non esclude ed anzi manifesta ancor più rigorosamente, proprio per il riconoscimento di un limite dei poteri sovrani degli Stati di sindacare l'esercizio della legislazione sulla cittadinanza degli altri Stati membri, che la disciplina interna in materia di cittadinanza debba essere vagliata, nel caso di specie dalla Corte costituzionale, tenendo conto nelle relazioni fra gli Stati della limitazione al principio di effettività e genuinità, mediante l'apertura senza limiti e arbitraria al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, che interferisce la stessa nozione di cittadinanza europea e dei notevoli riflessi che potrebbe avere su questa.



In conclusione, la disposizione di cui all'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 presenta profili di possibile incompatibilità con i parametri sopra richiamati nella parte in cui non prevede alcun limite, potendosi invece prevedere ragionevoli limitazioni idonee a superare i dubbi qui manifestati, se ritenuti fondati.

Per tutte le ragioni che precedono, non è manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) nella parte in cui prevede che «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini» in riferimento ai parametri di cui agli articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione, avuto riguardo per quest'ultimo ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e dagli art. 9, del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 in riferimento agli articoli 1, 3 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli obblighi internazionali e agli articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Firenze, 5 marzo 2025

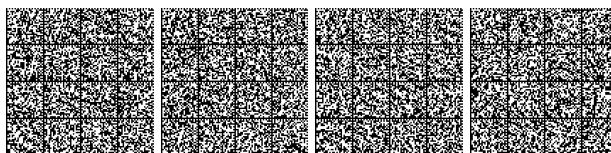
Il Giudice: MONTERVERDE

25C00109

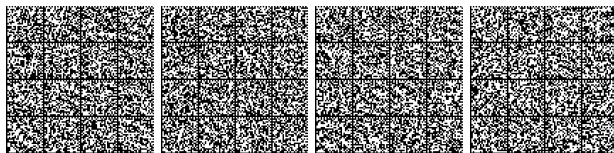
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-018) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

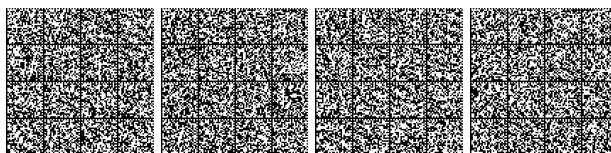
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

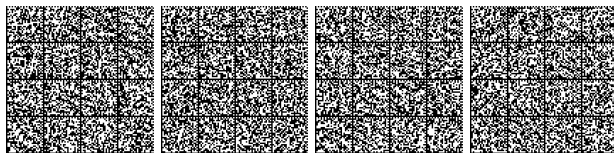
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 7,00

