

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

La più recente giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno, diritto dell'Unione europea e sistema CEDU

*Quaderno predisposto in occasione dell'incontro bilaterale tra Corte costituzionale italiana e
Corte costituzionale bulgara*

Sofia, 16 – 18 giugno 2025

a cura di Riccardo Nevola

Maggio 2025

***La più recente giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra
ordinamento interno, diritto dell'Unione europea e sistema CEDU***

*Quaderno predisposto in occasione dell'incontro bilaterale tra Corte costituzionale italiana e
Corte costituzionale bulgara*

Sofia, 16 – 18 giugno 2025

A cura di Riccardo Nevola
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

INTRODUZIONE	7
PARTE I DIRITTO INTERNO E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA	9
1. Gli ultimi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia	9
1.1. <i>Ordinanza n. 29/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)</i>	9
1.2. <i>Ordinanza n. 161/2024 (Pres. Barbera; Red. Navarretta)</i>	18
1.3. <i>Ordinanza n. 21/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini e Pitruzzella)</i>	26
2. Talune recenti sentenze di accoglimento per accertata violazione di parametri interni e sovranazionali.....	36
2.1. <i>Sentenza n. 15/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)</i>	36
2.2. <i>Sentenza n. 181/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)</i>	47
2.3. <i>Sentenza n. 1/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)</i>	53
2.4. <i>Sentenza n. 7/2025 (Pres. Amoroso; Red. Viganò)</i>	58
2.5. <i>Sentenza n. 31/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)</i>	70
PARTE II DIRITTO INTERNO E SISTEMA CEDU	79
<i>Sentenza n. 4/2024 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)</i>	79
<i>Sentenza n. 10/2024 (Pres. Barbera; Red. Petitti)</i>	85
<i>Sentenza n. 77/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)</i>	94
<i>Sentenza n. 33/2025 (Pres. Amoroso; Red. Navarretta)</i>	99

Introduzione

Il quaderno è stato predisposto in vista dell'incontro bilaterale tra Corte costituzionale italiana e Corte costituzionale bulgara, in programma a Sofia dal 16 al 18 giugno 2025, con specifico riguardo al tema “*The Institutional Dialogue between the Constitutional Court, The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights (its significance and impact on the practice of the national Constitutional Court)*”.

Il volume raccoglie la più recente giurisprudenza costituzionale che si è occupata dei rapporti dell'ordinamento interno con il diritto dell'Unione europea e con le garanzie apprestate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Esso si articola in due parti.

Nella prima è compresa la giurisprudenza ritenuta maggiormente significativa sul versante delle relazioni con l'ordinamento sovranazionale. L'analisi dell'ultimo biennio ha confermato il ruolo di protagonista della Corte costituzionale nell'assicurare, per quanto di competenza e con gli strumenti disponibili, il primato e l'effettività del diritto europeo. Innanzitutto, si segnalano le ordinanze che hanno disposto gli ultimi tre rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di ottenere i necessari chiarimenti interpretativi sul diritto sovranazionale rilevante per la risoluzione delle questioni in trattazione. Inoltre, diverse sentenze, inseritesi coerentemente nel filone inaugurato dalla sentenza n. 269/2017, hanno direttamente definito questioni involgenti simultaneamente parametri interni ed europei, ravvisandone il tono costituzionale e contribuendo, con l'efficacia *erga omnes* tipica delle pronunce di accoglimento, a garantire la certezza e l'uniforme applicazione del diritto.

Nella seconda parte figurano talune pronunce che hanno ribadito gli orientamenti della Corte sui rapporti tra ordinamento interno e sistema CEDU, ormai consolidatisi a partire dalle sentenze “gemelle” nn. 348/2007 e 349/2007, e hanno registrato l'accoglimento di questioni sollevate anche in riferimento a parametri convenzionali.

Parte I Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. Gli ultimi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia

1.1. Ordinanza n. 29/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)

Il possesso della carta di soggiorno (sostituita dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) quale requisito per la corresponsione dell'assegno sociale ai cittadini di Stati terzi

Considerato in diritto

1.- Questa Corte deve pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 con gli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Le questioni sono state sollevate dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, investita del ricorso promosso dall'INPS per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento di assegno sociale avanzata da V. M., cittadina albanese titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ma priva di permesso di soggiorno di lungo periodo.

1.1.- A sostegno delle censure di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha evocato disposizioni sia costituzionali, sia di diritto dell'Unione, ritenendo, in primo luogo, che la previsione in scrutinio confligga con il principio di parità trattamento nella sicurezza sociale sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, il quale «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri).

In linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza ora richiamata, il Collegio rimettente sottolinea che, a norma dell'art. 3 della citata direttiva, detto principio opera in favore sia dei cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, sia dei cittadini extra UE che, come la parte privata controricorrente nel giudizio principale, sono titolari di un permesso di soggiorno per finalità diverse dall'attività lavorativa, ma che consente di lavorare.

A giudizio del rimettente, la norma oggetto di censura lederebbe, al contempo, l'art. 3 Cost., in quanto il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale, come delineato dalle citate fonti di diritto primario e derivato dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, interseca il principio costituzionale di eguaglianza e «ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi» (è citata la sentenza di questa Corte n. 54 del 2022).

La Corte di cassazione ritiene, infine, che la norma in scrutinio contrasti con l'art. 38, primo comma, Cost., attesa la «stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE», il quale, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

2.- Tanto premesso, deve, anzitutto, ribadirsi che, nel caso in cui il giudice comune sollevi una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea, questa Corte non può esimersi dal fornire una risposta con gli strumenti che le sono propri e che l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice a quo (sentenza n. 67 del 2022, nonché Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri) non rende le odierne questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e diritti della Carta che «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana» (sentenza n. 149 del 2022).

3.- I dubbi di legittimità costituzionale sollevati involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 tra le prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento ex art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Tale quesito esige preliminarmente una risposta nella prospettiva del diritto europeo e, poiché non è ancora stato oggetto di specifiche pronunce della Corte di giustizia, cui spetta la funzione di interpretare il diritto dell'Unione in modo tale da assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, si ritiene necessario interpellare, mediante il rinvio pregiudiziale, la Corte medesima affinché chiarisca, rispetto all'istituto di diritto interno che viene in rilievo nel caso di specie, la portata e gli effetti delle norme dell'Unione assunte a parametro interposto nell'odierno incidente di costituzionalità.

4.- In un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze n. 216 e n. 217 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), questa Corte reputa opportuno illustrare, anzitutto, i tratti salienti della disciplina nazionale applicabile.

5.- L'assegno sociale di cui si tratta è una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge nell'ammontare massimo dello stesso assegno in oggetto.

Tale provvidenza viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore, ed ha natura «meramente assistenziale» (sentenza n. 137 del 2021).

L'assegno sociale mira, infatti, esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, vedono scemare le proprie energie lavorative.

Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali che - come l'indennità di accompagnamento - sono preordinate a soccorrere il bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto (sentenze n. 137 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999), sia dalle misure di sostegno che - come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione - sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale (sentenze n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137 e n. 126 del 2021).

5.1.- Diverso dall'istituto in scrutinio è l'assegno sociale che opera come prestazione sostitutiva delle provvidenze per inabilità già in godimento. In quest'ultima ipotesi, che non riguarda la fattispecie in esame, una volta che l'invalido o inabile già titolare di prestazione di invalidità civile abbia raggiunto il limite di età suddetto, la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità vengono automaticamente sostituiti dall'assegno sociale, sul quale si proietta la funzione previdenziale di protezione nel caso dell'evento avverso della disabilità.

5.2.- A norma dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il richiedente la prestazione in esame deve avere la cittadinanza italiana e la residenza in Italia. Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo

quanto disposto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, oggetto di censura, i cittadini di Paesi terzi titolari della carta di soggiorno, titolo, questo, sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

5.2.1.- Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che attestino la stabilità della presenza dell'interessato sul territorio, e il suo regime «si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante» (sentenza n. 34 del 2022). Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, il rilascio di questo titolo di soggiorno è condizionato alla sussistenza dei seguenti requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e tra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti sopra indicati (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

5.3.- Ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale è, infine, necessario, ai sensi dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Tale requisito riguarda tutti gli aventi diritto, ivi compresi i cittadini extra UE, e, per questi ultimi, concorre con quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo (*ex aliis*, Corte di cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2023, n. 7229).

5.4.- Questa Corte si è già ripetutamente pronunciata sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina l'accesso a determinate provvidenze al possesso della (ex) carta di soggiorno, sia agli artt. 3 e 38 Cost., sia all'art. 14 CEDU.

5.4.1.- In riferimento alle citate disposizioni costituzionali, e con specifico riguardo all'assegno sociale di cui si tratta, la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte ha ritenuto non discriminatoria, né manifestamente irragionevole l'assunzione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo a presupposto per godere di tale provvidenza economica.

La pronuncia ha evidenziato che la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale», riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. In tale ipotesi la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Nella richiamata sentenza n. 50 del 2019 si è altresì affermato che, stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, e persino escludere, l'accesso del cittadino extra UE a provvidenze ulteriori. Per esse «laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo».

Tali provvidenze «divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo».

Difatti, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo postula, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana, che costituiscono «indici non irragionevoli di una simile partecipazione».

Nella sentenza n. 50 del 2019 si è, quindi, concluso che rientra «nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

5.5.- La richiamata pronuncia converge con la più generale e costante affermazione della giurisprudenza costituzionale secondo la quale il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono, tra l'altro, la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, e il principio di ragionevolezza. Ciò sempre a condizione che la distinzione non si traduca «nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai "bisogni primari" della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 166 del 2018; in senso conforme, *ex aliis*, le sentenze n. 54 del 2022 e n. 222 del 2013).

6.- Quanto alle disposizioni del diritto dell'Unione europea rilevanti nell'odierno giudizio, ferma restando la competenza esclusiva della Corte di giustizia a fornirne l'interpretazione uniforme, nello spirito di collaborazione che caratterizza i rapporti tra le Corti, si prospettano i seguenti argomenti.

6.1.- La direttiva 2011/98/UE persegue l'obiettivo di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri», nella prospettiva di «una politica di integrazione più incisiva» (considerando n. 2), e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19).

Ai cittadini provenienti da Paesi terzi che già «contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19), la direttiva ha, infatti, inteso attribuire un «insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione» (considerando 20), precisando che il diritto alla parità di trattamento nei settori dalla stessa specificati «dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale» (considerando n. 20).

6.2.- In consonanza con tali linee programmatiche, l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva in esame riconosce il diritto alla parità di trattamento nella sicurezza sociale sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera c), sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera b).

Il conseguimento di uno dei suindicati titoli di soggiorno non è, tuttavia, sufficiente affinché lo straniero benefici dello stesso regime di sicurezza sociale accordato ai cittadini dello Stato membro che lo ospita, essendo anche richiesto che in tale Stato egli svolga o abbia svolto un'attività lavorativa.

L'art. 12, paragrafo 1, si riferisce, infatti, espressamente ai «lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c)» e, proprio in ragione di tale condizione, accorda loro il diritto alla parità di trattamento in relazione ad una serie di ambiti di disciplina afferenti

ai momenti più significativi del rapporto di lavoro, tra i quali figura anche quello della protezione sociale.

6.3.- Coerentemente, dal punto di vista oggettivo, la garanzia di parità di trattamento di cui al paragrafo 1, lettera e), dello stesso art. 12 opera per quanto concerne «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004», ossia in relazione agli ambiti disciplinari, indicati nell'art. 3, paragrafo 1, di detto regolamento, corrispondenti ad una serie di rischi connessi, anche indirettamente, al rapporto di lavoro.

6.3.1.- È appena il caso di ricordare che quest'ultima disposizione si colloca in una fonte di diritto derivato dichiaratamente volta a realizzare l'obiettivo, ora enunciato nell'art. 48 TFUE, di favorire la mobilità della forza lavoro nel mercato comune attraverso il miglioramento del livello di vita e delle condizioni di occupazione delle persone che circolano nel territorio dell'Unione per finalità lavorative.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 detta, infatti, norme di coordinamento - e non di armonizzazione (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/19, INPS) - dei regimi nazionali della sicurezza sociale, volte a garantire, nel rispetto delle caratteristiche proprie di ciascuna legislazione (considerando n. 4), che i cittadini degli Stati membri, gli apolidi e i rifugiati e i loro familiari e superstiti - nonché gli stessi cittadini di Paesi terzi, ai quali, come meglio si dirà più innanzi, la normativa in esame è stata resa applicabile -, che si spostano nel territorio dell'Unione per lavoro, fruiscono dei medesimi vantaggi sociali riservati ai lavoratori cittadini dei Paesi membri ospitanti.

6.4.- Ciò posto, i «settori della sicurezza sociale» di cui fa menzione l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE sono elencati all'art. 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento e definiscono l'«[a]mbito d'applicazione "*ratione materiae*"» (come recita la stessa rubrica dell'art. 3) della disciplina di coordinamento delle legislazioni nazionali. Si tratta, in particolare, dei «settori di sicurezza sociale riguardanti: a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di prepensionamento; j) le prestazioni familiari».

6.5.- Lo stesso art. 3, al paragrafo 3, precisa che il regolamento (CE) n. 883/2004 «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70», mentre, al paragrafo 5, esclude dal relativo ambito di operatività, tra l'altro, l'assistenza sociale e medica.

Il citato art. 70, al paragrafo 1, individua le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», denominate anche "miste" o "ibride", in quelle provvidenze «previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale».

E sempre l'art. 70, al paragrafo 2, chiarisce che le prestazioni in esame sono quelle «a) intese a fornire: i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato; oppure ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato; e b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo; e c) sono elencate nell'allegato X».

7.- Tanto premesso, l'assegno sociale italiano, qui in scrutinio, figurando nel citato Allegato X, risulta espressamente annoverato tra le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

Il giudice rimettente assume che, poiché il regolamento (CE) n. 883/2004, all'art. 3, paragrafo 3, dispone che dette prestazioni ricadono nel proprio ambito di operatività e l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nel delimitare il perimetro applicativo del principio di parità di trattamento, rinvia ai settori della sicurezza sociale definiti dal suddetto regolamento, anche le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo - e, tra esse, l'assegno sociale - beneficerebbero di tale garanzia.

In proposito, si osserva quanto segue.

Il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 non sembra consentire un'automatica estensione del principio di parità di trattamento a tutte le prestazioni sociali ricadenti nel dominio della fonte regolamentare, ostandovi tanto la formulazione testuale della norma richiamante, quanto la ricostruzione sistematica della disciplina richiamata.

7.1.- Anzitutto, l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva in questione, nell'individuare le prestazioni presidiate dal divieto di discriminazione, non rimanda a tutte le provvidenze inscrivibili nel perimetro applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004, ma più precisamente alle prestazioni correlate ai «settori della sicurezza sociale» da questo definiti, da identificarsi con gli specifici ambiti della sicurezza sociale individuati dall'art. 3, paragrafo 1, dello stesso regolamento, sopra menzionati.

Inoltre, come già evidenziato, lo stesso art. 12, paragrafo 1, attribuisce il diritto alla parità di trattamento ai cittadini dei Paesi terzi indicati nell'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), identificandoli come «lavoratori», là dove le prestazioni speciali *ex art.* 70 del predetto regolamento, rispetto ai cittadini dello Stato sede dell'istituzione debitrice, non presuppongono necessariamente una connessione, diretta o indiretta, con un rapporto di lavoro e dunque con un rapporto contributivo.

7.2.- Deve, altresì, rilevarsi che, nell'ambito della disciplina di coordinamento dettata dal regolamento (CE) n. 883/2004, le prestazioni "miste" esibiscono autonomi connotati strutturali e funzionali rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale volte a far fronte agli eventi indicati nel paragrafo 1 dell'art. 3 del medesimo regolamento.

A differenza di queste, le prestazioni speciali di carattere non contributivo forniscono una copertura dei suddetti rischi non già diretta, ma «complementare, suppletiva o accessoria», intesa a «garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato».

Deve, poi, considerarsi che, tra le provvidenze di cui si tratta, l'art. 70, paragrafo 2, lettera a), ii), dello stesso regolamento annovera significativamente anche quelle che offrono «unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato».

Infine, le prestazioni in esame sono finanziate esclusivamente attraverso la fiscalità generale intesa a coprire la spesa pubblica generale, e le condizioni per la concessione e per il calcolo del dovuto non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario.

7.2.1.- La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, al riguardo, affermato che la prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo è caratterizzata da una finalità diversa da quella propria delle prestazioni di sicurezza sociale, dovendo costituire «una sostituzione o un'integrazione di una prestazione previdenziale e presentare i caratteri di un aiuto sociale giustificato da motivi economici e sociali e deciso da una normativa che fissa criteri obiettivi» (Corte di giustizia, sentenza 29 aprile 2004, in causa C-160/02, Skalka, punto 25). Essa ha «natura assistenziale, soprattutto per il fatto che la concessione della prestazione prevista prescinde dal compimento di periodi di attività lavorativa, di iscrizione o di contribuzione assicurativa, si avvicina tuttavia sotto altri aspetti al settore della previdenza

sociale» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 20 giugno 1991, in causa C-356/89, Newton, punto 13).

7.3.- Proprio in ragione delle indicate caratteristiche il regolamento (CE) n. 883/2004 riserva alle prestazioni "miste" (richieste dallo straniero al Paese membro ospitante) un regime parzialmente diverso rispetto a quello, improntato alla parità di trattamento (art. 4), dettato per le prestazioni di sicurezza sociale di cui al precedente art. 3, paragrafo 1.

Ad esse, infatti, il citato art. 70, al paragrafo 3, prevede che non si applichi il principio della esportabilità che, invece, il precedente art. 7 pone a presidio delle prestazioni di sicurezza sociale.

Per effetto di tale deroga, l'art. 70, paragrafo 4, chiarisce, infatti, che le prestazioni "miste" «sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione [...] dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

Il legislatore europeo ha inteso, così, condizionare l'accesso alle prestazioni in esame al radicamento del richiedente nel territorio dello Stato chiamato a sopportare l'onere finanziario della erogazione.

7.4.- La nozione di residenza presupposta dalla regola della non esportabilità, da individuarsi, ai sensi dell'art. 1, lettera j), dello stesso regolamento (CE) n. 883/2004, nel «luogo in cui una persona risiede abitualmente», si fonda sul fatto oggettivo della stabile permanenza dell'interessato nel luogo scelto come dimora abituale.

Ciò significa che, nel caso in cui tale luogo si trovi in uno Stato membro diverso da quello di cui l'interessato ha la cittadinanza, la residenza qui in esame può ritenersi sussistente soltanto se ricorrono anche i requisiti richiesti per il soggiorno permanente in un Paese dell'Unione diverso da quello d'origine.

Per i cittadini dell'Unione viene, pertanto, in considerazione la direttiva 2004/38/CE e in particolare, l'art. 7, paragrafo 1, a mente del quale ciascun cittadino dell'Unione per poter soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, deve essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante o disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e deve essere munito di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

Infine, a norma dell'art. 16, paragrafo 1, della stessa direttiva 2004/38/CE, i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante.

7.5.- Alla luce delle fonti normative richiamate, la Corte di giustizia ha osservato che le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo sono concesse, ai sensi dell'art. 70, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 883/2004, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso, con la conseguenza che «nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano e altro, punto 83).

Analoghe considerazioni si rinvencono nella sentenza 15 settembre 2015, in causa C-67/14, Alimanovic e altri e nella sentenza 25 febbraio 2016, in causa C-299/14, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen, nelle quali la Corte di giustizia, richiamando le affermazioni della sentenza 19 settembre 2013, in causa C-140/12, Brey, ha precisato che, poiché le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ex art. 70, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 sono concesse, ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso, nulla osta - neppure il principio di parità di trattamento enunciato

all'art. 4 del citato regolamento - a che tali prestazioni siano negate a cittadini di altri Stati membri che non abbiano lo *status* di lavoratore subordinato o autonomo o a persone che mantengano tale *status* durante i primi tre mesi del loro soggiorno nello Stato ospitante.

Se, dunque, in mancanza di tali condizioni, i cittadini dell'Unione non possono fruire delle prestazioni "miste" presso un Paese membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, a maggior ragione gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti ad accordare dette provvidenze ai cittadini extra UE che non dimostrino un significativo radicamento nel loro territorio, attestato, in primo luogo, dallo svolgimento di un rapporto di lavoro.

8.- D'altronde, la disciplina europea di coordinamento della sicurezza sociale, originariamente concepita per i soli cittadini comunitari che si spostano nel territorio dell'Unione a fini lavorativi, è stata successivamente estesa ai cittadini appartenenti a Paesi terzi, ma residenti regolarmente nel territorio comunitario per svolgere un'attività lavorativa, dapprima dalla giurisprudenza (sentenza Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-10/78, *Belbouab*) e, in seguito, dal legislatore, per effetto delle raccomandazioni scaturite dal Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999, che aveva sollecitato l'adozione di misure atte a garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, ad assicurare loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione, a rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale, nonché a ravvicinare lo *status* giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri.

Per quanto riguarda, in particolare, il regolamento (CE) n. 883/2004, l'estensione ai cittadini di Paesi terzi cui tale fonte di diritto derivato non fosse già applicabile unicamente a causa della nazionalità è stata disposta mediante il regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.

L'attuale disciplina di coordinamento della sicurezza sociale si applica, quindi, sia ai cittadini di Paesi membri che si spostano nel territorio dell'Unione per finalità lavorative, sia ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, che, parimenti, «si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro» (art. 1 del regolamento n. 1231/2010/UE). Tale ultima disposizione chiarisce, infatti, che anche per i cittadini extra UE l'applicazione della disciplina in esame postula uno spostamento dell'interessato nel territorio dell'Unione (come previsto dal considerando n. 13 del regolamento CE n. 883/2004).

Dalla equiparazione operata dal regolamento n. 1231/2010/UE deriva che i cittadini di Paesi terzi che si spostano nel territorio dell'Unione europea, al pari di quelli dei Paesi membri, per poter godere delle prestazioni in denaro di carattere non contributivo *ex art. 70* del regolamento (CE) n. 883/2004, devono avere un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato cui richiedono la provvidenza.

8.1.- Ciò considerato, il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE non può attribuire ai cittadini di Paesi terzi muniti dei titoli di legittimazione di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), una tutela più ampia di quella delineata dalla disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, cui la stessa direttiva fa rinvio.

9.- Pare, dunque, a questa Corte che i cittadini di Paesi terzi ai quali si applica l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano soltanto se lavoratori e con esclusivo riferimento alle prestazioni relative ai settori di sicurezza sociale elencati all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, mentre, per poter fruire delle speciali prestazioni di cui all'art. 70 del medesimo regolamento - nel cui novero si iscrive l'assegno sociale in scrutinio - non possono che sottostare alle condizioni per esse espressamente

previste dalla stessa disciplina di coordinamento nonché dalla legislazione dello Stato ospitante.

9.1.- In conclusione, questa Corte dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno che consente di lavorare ai sensi della citata direttiva conferisca al cittadino extra UE il diritto di accedere alle prestazioni "miste" alle stesse condizioni dei cittadini del Paese membro in cui soggiorna.

Di qui la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

10.- Questa Corte ritiene, pertanto, di sospendere il giudizio in corso e di sottoporre alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il quesito se l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale *ex art. 3*, comma 6, della legge n. 335 del 1995 e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dispone* di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale:

se l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale *ex art. 3*, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) *sospende* il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) *ordina* la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti dei giudizi, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.2. Ordinanza n. 161/2024 (Pres. Barbera; Red. Navarretta)

L'allineamento, su istanza del titolare, della durata delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche al periodo di riconoscimento degli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo il termine massimo trentennale (norme della Regione Emilia-Romagna)

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 5 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023, secondo cui, «[q]ualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all'articolo 21 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775».

Con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dagli artt. 21, 28 e 30 del r.d. n. 1775 del 1933. Questi ultimi, a differenza di quanto previsto dalla norma impugnata, subordinerebbero la possibilità del rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche alla verifica della persistenza di talune condizioni di pubblico interesse.

Al contempo, il ricorrente ravvisa una lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE e all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, in quanto il legislatore regionale avrebbe accordato «al concessionario il beneficio della proroga automatica». L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, infatti, che siano autonomamente vincolanti e applicabili alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche i principi concorrenziali di cui alle citate disposizioni, indipendentemente da quanto previsto in proposito dalla legislazione statale.

Infine, con un ulteriore motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la norma regionale impugnata avrebbe invaso la materia «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, materia la cui accezione dovrebbe «riflettere quella operante in ambito comunitario».

[*omissis*]

3.- Questa Corte, riservata alla pronuncia definitiva la decisione concernente le eccezioni di rito sollevate dalla difesa regionale, nonché l'esame nel merito delle censure relative all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e all'art. 117, terzo comma, Cost., ritiene prioritario affrontare la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

4.- In via preliminare, occorre illustrare, nei suoi tratti essenziali, l'impugnato art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023, nel quadro della disciplina statale prevista in materia di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche.

4.1.- Le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche sono regolate, a livello statale, dal r.d. n. 1775 del 1933, che le identifica in quelle il cui impianto sia caratterizzato dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua pari o inferiore a 3000 kW (art. 6 del citato regio decreto).

In particolare, l'assegnazione di nuove concessioni di piccole derivazioni avviene, ai sensi degli artt. 7, 8, 9 e 12-*bis* del r.d. n. 1775 del 1933, attraverso una procedura concorrenziale.

Tutte le concessioni di piccole derivazioni a uso idroelettrico sono temporanee e la loro durata non può eccedere i trent'anni (art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933).

Scaduto il termine delle concessioni di piccole derivazioni d'acqua, esse, sempre in base alla disciplina statale (art. 30 del r.d. n. 1775 del 1933), possono essere rinnovate in conformità a quanto dispone l'art. 28, comma 1-*bis*, del medesimo regio decreto, che richiede di accertare «l'effettivo fabbisogno idrico», in relazione alla specifica attività svolta, nonché il rispetto delle condizioni indicate dall'art. 12-*bis*, comma 1, del r.d. n. 1775 del 1933.

4.2.- Nel quadro della richiamata disciplina statale si colloca la norma regionale oggetto dell'odierno giudizio.

L'art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023 dispone una proroga legale della durata di concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, alle seguenti condizioni: che vi sia l'istanza da parte del suo titolare; che la proroga serva a utilizzare integralmente l'incentivo ottenuto dal titolare della concessione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; che il periodo di proroga, sommato alla durata originariamente prevista per la concessione, non superi i trent'anni, vale a dire il termine massimo che, in base all'art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933, può essere previsto *ab initio* per assegnare una concessione di piccola derivazione idroelettrica.

5.- Il ricorrente sostiene che tale disciplina contrasti con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Quanto alla prima disposizione, per «giurisprudenza costante» - secondo quanto rileva la Corte di giustizia (sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato, punto 36) - «qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva o completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione» (sono citate, tra le altre, sentenze 12 ottobre 1993, in causa C37/92, Vanacker e Lesage, punto 9; 11 dicembre 2003, in causa C322/01, Deutscher Apothekerverband, punto 64; 14 luglio 2016, in cause riunite C458/14 e C67/15, Promoimpresa e altri, punto 59). Viene, inoltre, precisato - tramite un richiamo al punto 61 della sentenza Promoimpresa - che «gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 provvedono a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione» (punto 37 della citata sentenza AGCM).

Per tali ragioni, l'asserita lesione della libertà di stabilimento, di cui all'art. 49 TFUE, deve essere valutata attraverso le coordinate normative delineate dalla disciplina secondaria.

In particolare, il ricorrente assume violato l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, in base al quale, nei casi di cui al paragrafo 1 - vale a dire ove sia limitato il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili - «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».

6.- Ebbene, proprio con riferimento alla possibilità che il perimetro della direttiva 2006/123/CE, con il relativo art. 12, ricomprenda le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e osti a una normativa qual è quella impugnata nell'odierno giudizio, questa Corte ravvisa dubbi interpretativi.

Pertanto, in uno spirito di leale collaborazione (ordinanze n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), ritiene di dover promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito ai profili di seguito illustrati.

7.- Anzitutto, è necessario che venga chiarito se l'attività di produzione di energia, mediante impianti connessi a piccole derivazioni idroelettriche, sia qualificabile come

prestazione di un servizio - come tale soggetta alla direttiva 2006/123/CE - ovvero come produzione di un bene.

La direttiva 2006/123/CE riguarda, infatti, le prestazioni di servizi, che l'art. 4, paragrafo 1 - per il tramite di un rinvio all'art. 50 del Trattato della Comunità europea, attualmente art. 57 TFUE - identifica nelle «prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. I servizi comprendono in particolare: *a*) attività di carattere industriale; *b*) attività di carattere commerciale; *c*) attività artigiane; *d*) attività delle libere professioni».

Senonché, gli impianti di derivazione idroelettrica servono a sfruttare l'energia cinetica dell'acqua per produrre energia elettrica, che il diritto dell'Unione europea sembra qualificare, non diversamente dai diritti nazionali, alla stregua di un bene (o merce o prodotto).

7.1.- In particolare, la Corte di giustizia, sin dalla sentenza 27 aprile 1994, in causa C-393/92, Comune di Almelo e altri, punto 28, ha dichiarato essere «pacifico in diritto comunitario, come d'altronde nei diritti nazionali, che l'energia elettrica costituisce una merce ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Infatti, essa è considerata merce nell'ambito della nomenclatura doganale comunitaria (codice NC 27.16). Del resto, la Corte ha riconosciuto, nella sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa/Enel (Racc. pag. 1127), che l'energia elettrica può rientrare nel campo di applicazione dell'art. 37 del Trattato».

Più di recente, la Corte di Giustizia, sentenza 28 maggio 2020, in causa C-727/17, Syndyk Masy, ha espressamente qualificato l'attività di produzione di energia come «produzione di un prodotto», non assimilabile alla prestazione di un servizio. La citata sentenza (punti da 53 a 57) ha, in particolare, stabilito che «la direttiva 2006/123, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro, salvo le attività e i settori di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3. Conformemente all'articolo 4, punto 1, di tale direttiva, poi, ai fini di quest'ultima, il "servizio" è inteso come qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 57 TFUE, fornita normalmente dietro retribuzione. Infine, il considerando 76 di detta direttiva precisa che le restrizioni vietate in forza di tale disposizione del trattato FUE riguardano i requisiti applicabili all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio e non quelli applicabili alle merci in quanto tali. Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che, sebbene [la disposizione oggetto del rinvio] stabilisca una restrizione territoriale quanto all'installazione delle centrali eoliche, tale disposizione riguarda l'attività di produzione di un prodotto, ossia l'elettricità. Orbene, da una giurisprudenza consolidata risulta che l'attività di produzione di un prodotto non può essere considerata, in quanto tale, come un servizio (v., in tal senso, sentenze del 7 maggio 1985, Commissione/Francia 18/84, [...] punto 12, nonché dell'11 luglio 1985, Cinéthèque e a., 60/84 e 61/84, [...] punto 10)».

Né conta - prosegue la Corte di giustizia - che «l'attività di produzione di elettricità [sia] svolta unitamente alla prestazione di servizi di regolazione di rete e di servizi di tutela dei prezzi dell'energia[, posto che] detti servizi sono accessori all'attività principale di produzione di elettricità» (punto 59).

7.2.- Se questi sono gli indici interpretativi che si desumono dai precedenti della Corte di giustizia, ulteriori elementi nel senso della qualificazione dell'elettricità quale bene (o prodotto) sembrano trarsi da alcune fonti del diritto dell'Unione europea.

Tra queste si può annoverare, in primo luogo, l'art. 2 della direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, che considera espressamente l'elettricità quale prodotto (qualificazione che continua a rinvenirsi nell'art. 4 della proposta di direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la direttiva 85/374/CEE, nel testo attualmente approvato dal Parlamento europeo e dalla Commissione).

In secondo luogo, si deve richiamare l'art. 15 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, che assimila l'energia elettrica ai beni materiali.

Infine, occorre rilevare che anche l'Allegato I al regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007 - recante modifica del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (Testo rilevante ai fini del SEE) - classifica l'energia fra i beni (con il codice 09310000-5).

7.3.- A ciò si aggiunga che il diritto dell'Unione europea ha previsto una disciplina ispirata all'esigenza di separare la produzione di energia da attività sicuramente riconducibili a prestazioni di servizi, quali: la trasmissione, lo stoccaggio, la distribuzione e gli altri servizi ausiliari.

Alla filiera dell'energia il diritto dell'Unione europea ha dedicato articolati complessi normativi (tra il 1996 e il 1998 il *First Energy Package*; nel 2003 il *Second Energy Package*; nel 2009 il *Third Energy Package*; nel 2019 il *Clean Energy for all Europeans Package* e, infine, a partire dal 2022, le fonti emanate in attuazione del piano *REPowerEU*).

In particolare, fra gli obiettivi perseguiti si segnalano la liberalizzazione e la separazione delle attività di produzione, di importazione, di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica (cosiddetto *unbundling*; artt. 14 e 15 della direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; di seguito, art. 10 della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE - Dichiarazioni riguardanti lo smantellamento di impianti e le attività di gestione dei rifiuti; poi gli artt. 9 e 14 della direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE; infine, gli artt. 35 e 43 della direttiva 2019/944/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE).

Il processo di separazione delle attività - affidato dall'Unione europea a un approccio graduale riferito dapprima al piano contabile, poi a quello giuridico, sino a giungere, in taluni casi, a una prospettiva imperniata sulla separazione proprietaria (*full ownership unbundling*) - è stato attuato in Italia con la previsione, in capo all'impresa ex monopolista, degli obblighi: di separare la proprietà dell'attività produttiva da quella della trasmissione; di tenerla distinta, sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, dalla distribuzione dell'energia; di separare, sempre sul piano dell'organizzazione e del potere decisionale, l'attività di vendita, nel caso di imprese le cui reti alimentino almeno 100.000 clienti finali (artt. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, recante «Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», e 1, comma 1, del decreto-legge 18 giugno 2007, n. 73, recante «Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2007, n. 125, nonché artt. 36 e 38 del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, recante «Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE»).

In tale quadro, non solo coerente con il diritto dell'UE, ma direttamente attuativo dello stesso, i piccoli impianti di derivazione idroelettrica svolgono una funzione di mera produzione dell'energia elettrica, finalizzata talora alla sua cessione, attraverso l'immissione nella rete, talora alla sua destinazione, in via prevalente, se non esclusiva, all'autoconsumo.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che la mera cessione di beni o il prelievo di beni destinati all'uso proprio non sembrano rientrare fra le "prestazioni di servizi" (artt. 14 e 24 della direttiva 2006/112/CE).

7.4.- A fronte dei richiamati indici che sembrerebbero deporre nel senso dell'inquadramento della produzione di energia fra le attività produttive di un bene (*supra*, punti 7.1., 7.2. e 7.3.), si deve, nondimeno, segnalare che l'Allegato I al già citato regolamento (CE) n. 213/2008, relativo alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (Testo rilevante ai fini del SEE), considera, per converso, la gestione di una centrale elettrica quale servizio (con il codice 65410000-0).

7.5.- Risulta, allora, dirimente che sia sciolto il dubbio in merito alla qualificazione dell'attività di produzione dell'energia, in quanto tale, come produzione di un bene o prestazione di un servizio.

Solo se la produzione di energia, benché separata dalle attività di trasmissione, di distribuzione e dagli altri servizi propri della fornitura di energia elettrica, venisse considerata quale prestazione di un servizio, dovrebbe, infatti, reputarsi soggetta alla disciplina dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Viceversa, dovrebbe ritenersi applicabile all'attività di produzione di energia esclusivamente la disciplina concernente il mercato interno dell'energia che, a tutela della libertà di stabilimento, prevede l'adozione di una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione per la costruzione di nuovi impianti di generazione, ma nulla dispone in merito a possibili proroghe o rinnovi (art. 8 della direttiva 2019/944/UE).

Del resto, la stessa disciplina relativa alla libera prestazione di servizi, dettata dall'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, non trova applicazione ai servizi di interesse economico generale previsti nel settore dell'energia «dalla direttiva 2003/54/CE» (come espressamente dispone l'art. 17, paragrafo 1, lettera *b*, della stessa direttiva servizi).

8.- Di seguito, qualora in risposta al primo quesito la Corte di giustizia ritenesse di qualificare l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio, questa Corte ravvisa, in via subordinata, un ulteriore profilo che merita un chiarimento interpretativo.

Esso concerne la riferibilità ai piccoli impianti di derivazione idroelettrica del presupposto della scarsità delle risorse, che - in base al paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE - condiziona l'applicabilità del paragrafo 2 del medesimo articolo.

8.1.- La Corte di giustizia, intervenendo in materia di concessioni balneari, con la già citata sentenza AGCM, ha precisato che «la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, risulta equilibrata e, pertanto, idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune» (punto 47).

D'altro canto, nella medesima sentenza la Corte di giustizia non ha escluso che sussista per gli Stati membri «un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso» (punto 46).

8.2.- Ebbene, il legislatore italiano è intervenuto in materia di grandi derivazioni idroelettriche con una disciplina ispirata ai principi di trasparenza, non discriminazione e competitività, applicabile non solo alla assegnazione di nuove concessioni, ma anche alla fase successiva alla loro scadenza (art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che è stato oggetto di ripetuti interventi modificativi, sino alla recente novella introdotta con l'art. 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante «Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021»).

Le grandi derivazioni richiedono, infatti, infrastrutture - tramite la creazione di dighe e di bacini di raccolta - il cui impatto ambientale è tale da poter porre limiti alla installazione di nuovi impianti idroelettrici.

Per converso, le piccole derivazioni idroelettriche si avvalgono normalmente di impianti con un limitato impatto ambientale e di strutture che hanno dimensioni relativamente ridotte. Come si evince dalla guida della *European Small Hydropower Association* (ESHA), per poter alimentare una piccola derivazione si utilizzano prevalentemente turbine, che sfruttano non solo corsi d'acqua (impianti ad acqua fluente), ma anche serbatoi preesistenti (impianti con la centrale al piede diga) o canali irrigui (impianti inseriti in canali irrigui) o ancora sistemi di approvvigionamento potabile (impianti inseriti in sistemi di approvvigionamento potabile).

8.3.- Occorre, pertanto, chiarire se rientri nel margine di discrezionalità degli Stati membri - compatibile con l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE - adottare, quale criterio generale e astratto per distinguere la sussistenza o insussistenza di una situazione di scarsità delle risorse idroelettriche, la differenza fra grandi e piccole derivazioni (nello specifico fra impianti caratterizzati dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW).

9.- Infine, e in via ulteriormente subordinata, ove la Corte di giustizia, in risposta al primo quesito, qualificasse l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio e, in risposta al secondo quesito, reputasse imprescindibile la previsione di un accertamento caso per caso del requisito della scarsità delle risorse, questa Corte ritiene di dover sottoporre un ulteriore quesito concernente l'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE.

9.1.- Quest'ultimo stabilisce che «[n]ei casi di cui al paragrafo 1 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».

A tal riguardo, la Corte di giustizia ha chiarito che simile disposizione osta a una disciplina «che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni», in quanto essa «equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE» (sentenza *Promoimpresa*, punto 50). Inoltre, «la proroga automatica di autorizzazioni [...] non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza» (punto 51), vale a dire imparziale e trasparente.

9.2.- Pur a fronte di tale indicazione, questa Corte ritiene, nondimeno, incerto se si possa ascrivere alla nozione di vantaggio al prestatore uscente, di cui all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, anche una proroga legale, come quella disposta dalla norma regionale oggetto dell'odierno giudizio.

Essa, per un verso, serve ad allineare la durata della concessione a quella necessaria a fruire integralmente degli incentivi statali ottenuti dal concessionario per la produzione di energia da fonti rinnovabili, il che sembra differenziare la condizione del concessionario rispetto a quella del prestatore uscente che consegue un immotivato vantaggio. Per un altro verso, la medesima proroga incontra il limite di non poter superare, sommata alla durata originariamente fissata per la concessione, il termine massimo che sin dall'inizio poteva essere assegnato, in base alla legislazione statale, per una concessione di piccola derivazione idroelettrica.

Si segnala, peraltro, che tale limite massimo indicato dalla normativa statale è fissato in trent'anni: vale a dire una durata che risulta relativamente contenuta rispetto al tipo di attività implicata.

Al riguardo, il quadro che offre la comparazione fra gli Stati membri vede, infatti, variare tale durata dai trent'anni (previsti, oltre che in Italia e in Germania, rispettivamente, art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933 e art. 14, comma 2, del *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts* -

WHG), ai settantacinque anni (stabiliti in Francia, artt. L521-4 e L531-2 del *Code de l'énergie*, come modificato dalla legge n° 2023-175 del 10 marzo 2023, *relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*; in Spagna, art. 59, comma 4, del *Real Decreto Legislativo 1/2001*, del 20 luglio 2001, *Texto refundido de la Ley de Aguas* - TRLA; in Portogallo, art. 68, comma 6, della legge 29 dicembre 2005, n. 58, *Lei da Água*), sino ai novant'anni (contemplati in Austria, paragrafo 21, comma 1, del *Wasserrechtsgesetz 1959* - WRG 1959).

10.- Tanto premesso, questa Corte sospende il giudizio in corso e sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;

b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);

c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dispone* di sottoporre, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;

b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);

c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione,

motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica;

2) *sospende* il presente giudizio sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

3) *ordina* la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

1.3. Ordinanza n. 21/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini e Pitruzzella)

La tassazione degli extraprofitti congiunturali percepiti nel 2022 da produttori e rivenditori di energia elettrica, distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, gas metano e gas naturale nonché da coloro che importano detti beni o li introducono nel territorio nazionale da altri Stati dell'Unione europea

Considerato in diritto

[*omissis*]

2.– Questa 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 raffinazione».

Il citato art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 stabilisce che: «[a]l fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, è istituito per l'anno 2023 un contributo di solidarietà temporaneo, determinato ai sensi del comma 116, a carico dei soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi. Il contributo è dovuto, altresì, dai soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea. Il contributo non è dovuto dai soggetti che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti, nonché dalle piccole imprese e dalle microimprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio di carburante per autotrazione identificata dal codice ATECO 47.30.00. Il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nei periodi precedenti».

3.– Secondo il TAR rimettente, le disposizioni censurate, allargando la platea dei soggetti passivi individuati dagli artt. 2, numero 17, e 14 del citato regolamento, si porrebbero in contrasto con esso e, conseguentemente, con l'art. 117, primo comma, Cost., che, unitamente all'art. 11 Cost., vincola il legislatore nazionale al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Più in particolare, secondo il rimettente, il regolamento - introdotto per fronteggiare la grave crisi del mercato energetico che tra il 2021 e il 2022 ha colpito l'intera Unione europea - sarebbe stato concepito quale risposta necessariamente unitaria, dal momento che «[m]isure nazionali "non coordinate potrebbero incidere sul funzionamento del mercato interno dell'energia, mettendo in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento e determinando ulteriori aumenti dei prezzi negli Stati membri più colpiti dalla crisi" (considerando n. 9)».

Partendo da tale premessa, il TAR Lazio ritiene che il contributo di solidarietà - anche alla luce dei considerando numeri 14, 45, 50 e 51, oltre che della stessa proposta della Commissione europea del 14 settembre 2022 COM(2022) 473 *final* di regolamento del Consiglio relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia - non possa essere esteso a soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati dai citati artt. 2, numero 17, e 14 del regolamento, perché tale misura, nella logica del regolamento medesimo, si attaglierebbe esclusivamente ai soggetti *upstream* della catena energetica, operanti nei settori *Oil & Gas* dell'estrazione e della raffinazione.

Solo costoro, infatti, a fronte di una invarianza di costi, avrebbero registrato i *windfall profits*, ossia extraprofitti congiunturali occasionati dalla crisi energetica.

Di tanto vi sarebbe traccia nel considerando n. 45, ove si afferma che «[l]e pratiche commerciali e il quadro normativo nel settore dell'energia elettrica sono nettamente diversi da quelli che vigono per i combustibili fossili. Dato che con l'introduzione del tetto sui ricavi di mercato s'intende riprodurre l'esito del mercato che i produttori potrebbero attendersi se le catene di approvvigionamento mondiali funzionassero normalmente, ossia senza le interruzioni dell'approvvigionamento di gas verificatesi da febbraio 2022, è necessario che la misura destinata ai produttori di energia elettrica si applichi ai ricavi ottenuti dalla generazione di energia elettrica. Il contributo di solidarietà temporaneo dovrebbe invece applicarsi alle imprese e alle stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, dal momento che tale contributo è diretto alla loro redditività, in netto aumento rispetto agli anni scorsi».

Sempre secondo il TAR Lazio, poi, la misura nazionale non potrebbe considerarsi equivalente, poiché, come si ricaverebbe dal considerando n. 63, «l'equivalenza è testualmente fissata tra misure ricadenti sullo stesso specifico settore della estrazione e della raffinazione, caratterizzato dalle proprie dinamiche di impresa che giustificano la misura».

[omissis]

6.– Non preclude l'esame del merito della questione il rilievo, operato dall'Avvocatura generale dello Stato, che il regolamento sarebbe dotato di efficacia diretta.

Come di recente ribadito (sentenze n. 7 e n. 1 del 2025, n. 210 e n. 181 del 2024), il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

In generale, la competenza di questa Corte non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenze 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS, e 22 giugno 2010, in cause riunite C-188-10 e C-189/10, Melki e Abdeli).

Ove, però, il giudice comune decida di sollevare una questione di legittimità costituzionale, questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il "tono costituzionale" della questione sollevata.

In questo caso, come rilevato dalla stessa Corte di giustizia, giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì il giudice costituzionale «a cui è stata rimessa una questione di puro diritto - indipendente dai fatti addotti dinanzi al giudice di merito - questione alla quale esso deve rispondere alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti. In tale contesto, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio presenta un rapporto con l'oggetto della controversia di cui è investito che riguarda esclusivamente la legittimità costituzionale di disposizioni nazionali rispetto al diritto costituzionale nazionale letto alla luce del diritto dell'Unione» (CGUE, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, OD. e altri).

La sussistenza del tono costituzionale, nel caso di specie, è innegabile, anche perché tutti i rimettenti sollevano, con riferimento ai parametri "interni" di cui agli artt. 3 e 53 Cost.,

questioni coinvolgenti i principi costituzionali di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva.

7.– Riservata alla pronuncia definitiva la decisione tanto sulle restanti eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, quanto sulle questioni formulate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., è necessario, per dirimere la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., interrogare la Corte di giustizia su alcuni profili interpretativi del citato regolamento (UE) 2022/1854.

In ordine alle censure sulla validità del regolamento prospettate dalla parte privata Engycalor energia calore srl (reg. ord. n. 70 del 2024), è necessario ricordare come di esse la Corte di giustizia sia stata già stata investita da altre Corti nazionali (C-358/24, Varo energy Belgium e altri, e C-533/24, Vermillon energy Ireland Ltd e altri). Ulteriori questioni pregiudiziali, vertenti sia sulla validità che sull'interpretazione del regolamento, sono state poste (C-467/242, Albron Catering BV), e in alcune di esse il giudice nazionale si interroga, come nel caso di specie, sulla compatibilità delle norme nazionali di attuazione con il regolamento medesimo (C-462/24, Braila Winds srl).

Ferma restando la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere della invalidità del regolamento (CGUE, sentenza 22 ottobre 1987, in causa C-314/85, Foto-Frost), questa Corte, nel rispetto della giurisprudenza unionale, ritiene di aderire alla presunzione di legittimità del regolamento (CGUE, sentenza 5 ottobre 2004, in causa C475/01, Commissione/Grecia, punto 18; nonché, grande sezione, sentenza 21 giugno 2022, in causa C-817/19, ASBL, punto 86) e si riserva di valutare gli effetti di una eventuale dichiarazione di invalidità (CGUE, grande sezione, sentenza 8 settembre 2010, in causa C-409/06, Winner Wetten GmbH, punti da 53 a 69).

8.– Al fine di svolgere le valutazioni richieste in relazione alla compatibilità delle disposizioni del diritto nazionale censurate con quelle del diritto dell'Unione, è opportuno ora soffermarsi sul regolamento (UE) 2022/1854, e, in particolare, sul contesto storico nel quale ha trovato la genesi (*infra*, punto 8.1.), sulle sue finalità (*infra*, punto 8.2.), sulle disposizioni più immediatamente rilevanti ai fini dell'odierna questione di legittimità costituzionale (*infra*, punto 8.3.) e sugli spazi di manovra lasciati agli Stati membri (*infra*, punto 8.4.).

8.1.– Come si evince con chiarezza della lettura dei suoi stessi considerando, con tale regolamento, l'Unione europea ha inteso affrontare l'eccezionale crisi del settore energetico registratasi alla fine del 2021 e durante il 2022, quando il prezzo dell'energia elettrica, in tutta l'Unione, ha registrato una drastica impennata, superando ampiamente i livelli più alti mai raggiunti.

Tale crisi, come emerge dai medesimi considerando, è stata innescata non solo dall'aumento dei consumi derivante dalla fine della pandemia e dalle temperature eccezionalmente elevate registrate durante l'estate 2022, che hanno determinato una crescita della domanda di energia elettrica per il raffrescamento, ma anche e soprattutto dalla riduzione della fornitura del gas da parte della Russia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e ciò in una situazione, ben nota, di dipendenza dell'Unione dall'approvvigionamento dalle fonti russe.

Il drastico aumento del prezzo del gas ha inciso su tutti i prodotti del settore energetico, compresi i combustibili fossili, e, soprattutto sul prezzo finale dell'energia elettrica prodotta anche dalle centrali a gas, spesso necessarie per soddisfare la domanda, per come ampiamente illustrato nella Relazione del 5 giugno 2023 COM(2023) 302 *final* della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame degli interventi di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia in conformità del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio.

Per fronteggiare la situazione emergenziale, che interessava l'intero mercato energetico europeo, incidendo drasticamente sulle famiglie e sulle imprese, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, avevano adottato diverse misure anticrisi. Tra queste, in particolare, il contributo di solidarietà contro il cosiddetto caro bollette, introdotto con l'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022,

come convertito, oggetto del giudizio conclusosi con la sentenza di questa Corte n. 111 del 2024.

Al contempo, per affrontare l'emergenza, l'Unione europea interveniva prima con la Comunicazione della Commissione dell'8 marzo 2022 *REPowerEU*: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili; indi con la menzionata proposta di regolamento del Consiglio del 14 settembre 2022 COM(2022) 473 *final*, formulata dalla Commissione europea; infine, con il più volte citato regolamento (UE) 2022/1854, adottato sulla base giuridica dell'art. 122, paragrafo 1, TFUE.

Quest'ultima disposizione, appartenente al Capo 1 (Politica economica) del Titolo VIII (Politica economica e monetaria) della Parte terza del Trattato, consente al Consiglio di adottare, in casi eccezionali, a maggioranza assoluta e senza la consultazione del Parlamento, qualsiasi misura normativa e amministrativa adeguata alla situazione emergenziale, «in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri», «in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia».

8.2.– Il regolamento nei suoi considerando spiega, in più punti e approfonditamente, le finalità che esso persegue e che si possono così riassumere:

- mitigare gli effetti dell'aumento insostenibile dei prezzi dell'energia sui consumatori e sulle imprese (considerando numeri 6, 8, 9, 11, 12, 14, 25, 46, 47, 56, 57, 58, 59 e 64);

- sostenere le finanze pubbliche degli Stati membri, sì da consentire agli stessi, e in particolare a quelli con minor margine di manovra di bilancio, di avere fondi sufficienti a garantire tale mitigazione degli effetti in favore delle famiglie e delle imprese, colpendo i soggetti che hanno ritratto sovrapprofitti inaspettati dal descritto contesto di crisi energetica (considerando numeri 6, 11, 12, 14, 46, 50 e 51);

- delineare un quadro di interventi omogenei e coordinati su tutto il territorio dell'Unione, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e prodotti energetici, e di evitare, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, una disparità di trattamento tra i cittadini e le imprese europee, nonché la frammentazione del mercato interno dell'energia, strutturalmente interconnesso (considerando numeri 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 25, 46, 57 e 72);

- evitare che il forte rincaro dei prezzi dell'energia alimenti l'inflazione generale nell'eurozona e determini un rallentamento della crescita economica dell'Unione (considerando numeri 5, 8, 12 e 25), incidendo, in sostanza, sulla sua stabilità finanziaria e macroeconomica.

8.3.– Gli strumenti più importanti previsti dal regolamento, per raggiungere i predetti fini, sono - oltre all'adozione di misure volte alla riduzione della domanda di gas (articoli da 3 a 5) - il cosiddetto tetto sui ricavi di mercato (articoli da 6 a 11) e il contributo di solidarietà temporaneo (articoli da 14 a 18).

Secondo il regolamento, il tetto sui ricavi, fissato in 180 euro per MWh di energia prodotta, grava sui cosiddetti operatori energetici inframarginali (considerando numeri 11, 23 e 24), ossia sui produttori di energia elettrica generata da fonti con costi marginali inferiori (individuate dall'art. 7, paragrafo 1, nelle seguenti: energia eolica; energia solare, termica e fotovoltaica; energia geotermica; energia idroelettrica senza serbatoio; combustibili solidi o gassosi da biomassa, escluso il biometano; rifiuti; energia nucleare; lignite; prodotti del petrolio greggio; torba).

Il contributo di solidarietà, qualificato come misura temporanea «intesa ad attenuare l'impatto sugli Stati membri, sui consumatori e sulle imprese dell'andamento eccezionale dei prezzi nei mercati dell'energia» (art. 2, numero 19), grava, invece, sulle «imprese e stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione» (art. 14, paragrafo 1; e, negli stessi termini, art. 2, numero 19), ossia, ai sensi dell'art. 2, numero 17, sulle «imprese o stabili organizzazioni dell'Unione che generano almeno il 75% del loro fatturato da attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria».

Il regolamento, più in particolare, ha imposto (art. 14) agli Stati membri l'adozione del contributo di solidarietà, «nell'esercizio fiscale 2022 e/o nell'esercizio fiscale 2023», calcolato sugli utili imponibili che eccedono un aumento del venti per cento degli utili imponibili medi, determinati secondo la normativa tributaria nazionale, nei quattro esercizi fiscali precedenti alla sua introduzione (art. 15); prevedendo, altresì, un «tasso» pari ad almeno il trentatré per cento della base imponibile e stabilendo che il contributo si applica in aggiunta alle imposte e ai prelievi ordinari applicabili conformemente al diritto nazionale dello Stato membro (art. 16).

Il medesimo regolamento ha poi lasciato gli Stati membri liberi di adottare, in alternativa al contributo, misure nazionali equivalenti, ossia misure «che contribuiscano all'accessibilità economica dell'energia» (art. 2, numero 21), che «condividano obiettivi simili a quelli del contributo di solidarietà temporaneo [...], siano soggette a norme analoghe e generino proventi comparabili o superiori ai proventi stimati del contributo di solidarietà» (art. 14, paragrafo 2).

In ordine alla nozione di misura equivalente, il considerando n. 63 afferma che «[l']obiettivo della misura nazionale dovrebbe essere considerato simile all'obiettivo generale del contributo di solidarietà istituito dal presente regolamento quando consiste nel contribuire all'accessibilità economica dell'energia. Una misura nazionale dovrebbe considerarsi soggetta a norme analoghe a quelle che si applicano al contributo di solidarietà qualora riguardi attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, definisca una base, preveda un tasso e garantisca che i proventi della misura nazionale siano usati per finalità che sono simili a quelle del contributo di solidarietà».

L'art. 17, infine, indica molteplici modalità di utilizzo dei proventi del contributo di solidarietà temporaneo.

8.4.– È bene osservare, sin d'ora, che il regolamento, pur immediatamente precettivo e vincolante, riserva agli Stati membri ampi margini di autonomia nella sua attuazione.

Essi, infatti, quanto al contributo di solidarietà: a) possono scegliere l'annualità tassabile, che può essere tanto il 2022, quanto il 2023, ovvero entrambi; b) sono liberi di determinare il tasso applicabile, purché in misura non inferiore al trentatré per cento; c) scelgono la modalità di determinazione degli utili imponibili in base alla «normativa tributaria nazionale»; d) hanno facoltà di introdurre misure nazionali equivalenti, la cui base imponibile e il cui tasso non sono predeterminati; e) possono utilizzare i proventi del contributo e delle misure equivalenti, rispettivamente, per una qualsiasi delle finalità indicate dall'art. 17 o per finalità simili.

Quanto al tetto sui ricavi, in vigore dal 1° dicembre 2022 al 30 giugno 2023 (art. 22, paragrafo 2, lettera c), gli Stati membri possono: a) escludere alcune categorie di soggetti dall'ambito della sua applicazione (art. 7, paragrafi 3 e 4); b) applicarlo solo al novanta per cento dei ricavi di mercato che superano la soglia prevista dal regolamento (art. 7, paragrafo 4); c) mantenere o introdurre misure nazionali di crisi ulteriori, anche estendendo la platea soggettiva di riferimento (art. 8, paragrafo 1, lettere a, c ed e); d) fissare un tetto più elevato (art. 8, paragrafo 1, lettera b) o un tetto specifico per i produttori di energia elettrica prodotta da carbon fossile (art. 8, paragrafo 1, lettera d); individuare le specifiche misure a sostegno dei clienti finali di energia elettrica da adottare con i proventi del tetto (art. 10).

9.– Il legislatore nazionale, con l'art. 1, comma 30, della legge n. 197 del 2022, ha introdotto il tetto sui ricavi, in dichiarata attuazione del regolamento e uniformandosi alle sue prescrizioni, anche in punto di delimitazione della platea soggettiva e di durata temporale.

Quanto al contributo di solidarietà, l'art. 1, commi da 115 a 119, della medesima legge, ha introdotto, per il solo anno 2023, una misura fiscale equivalente, per come espressamente affermato nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2023-2025 A.C. 643 XIX legislatura (pagina 122).

Per determinare gli extraprofiti da assoggettare a tassazione, la base imponibile è stata individuata (art. 1, comma 116) negli utili imponibili dell'esercizio fiscale 2022 che eccedono

del dieci per cento quelli imponibili medi dei quattro esercizi fiscali precedenti (si è quindi abbandonato il diverso criterio utilizzato per il precedente contributo straordinario per l'anno 2022 di cui all'art. 37 del d.l. n. 21 del 2022, come convertito). Il legislatore ha inoltre previsto che il contributo è dovuto se almeno il settantacinque per cento dei ricavi derivi dalle attività da esso prese in considerazione (art. 1, comma 115).

L'aliquota applicata è pari al cinquanta per cento dell'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. In ogni caso, l'ammontare del contributo straordinario non può essere superiore a una quota pari al venticinque per cento del valore del patrimonio netto alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022 (art. 1, comma 116).

Quanto all'utilizzo dei proventi raccolti con la misura nazionale equivalente, la legge n. 197 del 2022 non prevede una destinazione specifica, il che nello Stato italiano (al pari di altri Stati membri) è imposto dal principio di universalità del bilancio, come constatato, del resto, dalla stessa Commissione nella sua relazione al Consiglio del 30 novembre 2023 COM (2023) 768 *final* sul capo III del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia.

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 3.745.760.579,00 e 3.870.512.410,22 euro, mentre, ove la platea soggettiva fosse coincisa con quella individuata dal regolamento, nelle finanze pubbliche sarebbe confluita una somma stimata tra 1.701.971.599,16 e 1.912.000.000,00 euro circa.

L'Avvocatura generale dello Stato ha altresì affermato che gli interventi volti a mitigare gli effetti della crisi energetica sulle famiglie e sulle imprese hanno avuto un impatto sul bilancio dello Stato, per l'anno 2022, pari a circa quarantasette miliardi di euro e, per l'anno 2023, a circa ventisei miliardi di euro.

Tali dati, per quanto allo stato non verificati dalla Corte nel contraddittorio tra le parti, risultano confermati, quanto al 2022, dal dossier del servizio studi del Senato della Repubblica del marzo 2023 sugli «[e]ffetti finanziari per l'esercizio 2022 delle misure adottate contro il "caro energia"», ove si legge che l'impatto sul bilancio statale delle diverse iniziative legislative volte a mitigare gli effetti della crisi energetica su famiglie e imprese è pari a circa sessanta miliardi di euro, di cui 46,43 miliardi per misure direttamente rivolte a contenere la spesa per elettricità, gas e carburante (e 14,04 miliardi destinati a ulteriori misure volte a tutelare il potere di acquisto dei lavoratori e delle famiglie e a sostenere le imprese).

9.1.— Per quanto più specificamente rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale in relazione alla quale si pongono i dubbi interpretativi da sottoporre alla Corte di giustizia, l'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022 ha imposto la misura equivalente non solo ai soggetti che esercitano attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione, ossia i cosiddetti «"operatori *upstream*" della filiera di fabbricazione e distribuzione dei prodotti derivati dagli idrocarburi», ma anche ai cosiddetti «"operatori *downstream*"», ossia i soggetti «che si collocano nella fase terminale della medesima filiera, operando nella commercializzazione e distribuzione dei prodotti finiti e dell'energia elettrica con essi generata» (così, il Presidente del Consiglio dei ministri nel suo atto di intervento).

Oggetto di contestazione, in particolare, è l'inclusione nella platea dei soggetti gravati dal contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022:

- da un lato, dei produttori (anche inframarginali) e rivenditori di energia elettrica, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato la medesima energia proveniente da altri Stati dell'Unione europea;

- dall'altro, dei distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, rivenditori di gas metano e gas naturale, oltre che degli importatori e di coloro che introducono nel territorio dello Stato i medesimi beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

Con specifico riferimento ai produttori di energia elettrica già sottoposti al tetto sui ricavi, è bene, infine, notare che la contemporanea sottoposizione anche al contributo di solidarietà ha riguardato esclusivamente il mese di dicembre 2022.

Va altresì osservato che, in caso di superamento del tetto sui ricavi, gli importi restituiti al Gestore dei servizi energetici (GSE) e poi riversati nel bilancio dello Stato costituiscono componenti negativi del reddito di impresa e, in quanto tali, comunque non rilevano ai fini della determinazione della base imponibile del contributo di solidarietà, il che esclude una duplicazione d'imposta.

10.– Si tratta, quindi, di comprendere se le menzionate disposizioni del regolamento ostino, come affermano il rimettente e le parti, all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della misura equivalente operata dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197 del 2022.

10.1.– È vero che testualmente il regolamento prevede l'imposizione del contributo di solidarietà esclusivamente nei confronti delle imprese e delle stabili organizzazioni dell'Unione che svolgono attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione (artt. 1, 2, numero 17, e 14); mentre per gli operatori energetici inframarginali (e non per gli altri) prevede il tetto sui ricavi (artt. 1, 2, numeri 5 e 9, 6, 7 e 8).

È altresì vero che i considerando sembrano avvalorare la separazione "soggettiva" delle misure (numeri 11, 13, 14 e 15; numeri da 23 a 49; numeri da 50 a 59; numeri 64 e 65), motivandola con la diversità delle pratiche commerciali e del quadro di riferimento dei settori presi in considerazione dalle menzionate misure (n. 45).

Il considerando n. 63, dal canto suo, afferma che l'equivalenza (in punto di «norme analoghe») delle possibili misure nazionali «dovrebbe» ricorrere solo in relazione alle «attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione».

Più volte, nei considerando, si fa riferimento alla necessità di uno sforzo unitario, e coordinato dell'Unione, al fine di tutelare l'integrità e il funzionamento dell'interconnesso mercato interno dell'energia (numeri da 6 a 9, 10, 11, 14 e 15), di evitare gravi distorsioni (n. 11) e di mantenere condizioni di parità (n. 14).

Alla stregua di tali rilievi, dunque, si potrebbe ritenere che l'uniformità richiesta sia essenziale al fine di non frammentare il mercato interno e che il regolamento, pertanto, non lasci spazi di manovra agli Stati membri nell'estensione della platea soggettiva delle misure equivalenti al contributo di solidarietà, o quanto meno non consenta la sua estensione ai soggetti da esso presi in considerazione ai fini dell'imposizione del tetto sui ricavi: di qui la possibile incompatibilità, in tutto o in parte, con il regolamento della estensione della platea soggettiva operata dal legislatore italiano.

10.2.– Vi sono, tuttavia, diversi e significativi indici che potrebbero deporre, al contrario, per la riferibilità delle disposizioni nazionali censurate a quelle del diritto dell'Unione.

Va preliminarmente ricordato che il regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 122, paragrafo 1, TFUE che, come noto, non consente al legislatore dell'Unione di adottare misure di armonizzazione.

Quest'ultimo non è dunque intervenuto al fine di armonizzare le legislazioni nazionali incidenti sul corretto funzionamento del mercato interno (art. 115 TFUE), né di adottare misure fiscali nell'esercizio della competenza dell'Unione in materia di energia (art. 194, paragrafo 3, TFUE), intervento che, in entrambi i casi, avrebbe richiesto l'unanimità e la previa consultazione del Parlamento.

Il legislatore dell'Unione è intervenuto, invece, con l'esclusivo fine di affrontare, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, una situazione economica emergenziale coinvolgente l'intera eurozona. Con ciò lasciando intatta la generale competenza degli stessi

Stati membri in materia di imposizione diretta, competenza che, tuttavia, deve essere esercitata in modo conforme al diritto dell'Unione e, in particolare, in maniera da non ostacolare il raggiungimento del mercato unico (CGUE, grande camera, sentenza 12 settembre 2006, in causa C196/04, Cadbury Schweppes plc e altri).

Coerentemente, il regolamento, pur essendo giustificato dalla necessità di adottare una risposta urgente e coordinata dell'Unione, non sembra pregiudicare la potestà degli Stati membri di adottare misure anche di natura fiscale, come illustrato al punto 8.4., prevedendo, sia pure nella sezione seconda dedicata al tetto sui ricavi (art. 8 e considerando numeri 40 e 41), la possibilità di mantenere o introdurre «misure nazionali di crisi» ulteriori nei confronti dei soggetti produttori inframarginali, nonché nei confronti di soggetti della catena energetica diversi da quelli individuati dal regolamento medesimo.

Il regolamento in esame rappresenta, dunque, un esempio di attuazione concreta dei valori solidaristici su cui si fonda l'Unione europea (artt. 2 e 3 TUE). Esso ha, infatti, come finalità ultima, quella di tutelare le imprese e le famiglie esposte alla crisi energetica.

In particolare, a differenza di altre disposizioni legislative che regolano il mercato energetico e sono rivolte unicamente alle istituzioni UE e agli Stati membri, il regolamento estende il suo campo di applicazione a imprese private, cittadini e consumatori, con l'obiettivo di alimentare, in una logica redistributiva, le finanze pubbliche degli Stati membri - in particolare di quelli con minore margine di manovra di bilancio - con i sovrapprofitti delle imprese della catena energetica (considerando numeri 6, 11, 12, 14, 46, 50 e 51).

Partendo da queste premesse, ad avviso di questa Corte, in primo luogo, l'esigenza di garantire un eccezionale coordinamento impositivo sulla catena energetica per evitare (ulteriori) distorsioni al mercato interno, per quanto rilevante, dovrebbe essere temperata con il principio di solidarietà e con gli altri interessi generali dell'Unione europea resi centrali dallo stesso regolamento, quali la tutela dei consumatori, delle imprese e delle famiglie, la stabilità economica delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'intera eurozona.

Del resto, la Corte di giustizia ha sempre riconosciuto agli Stati membri il potere di adottare misure che possano ulteriormente agevolare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal legislatore europeo (CGUE, sentenza 11 luglio 2000, in causa C-473/98, *Kemikalieinspektionen*, punto 30; grande sezione, sentenza 19 novembre 2019, in causa C-609/17, *TSN* punti 34 e seguenti), a condizione che vengano applicate in maniera non discriminatoria e rispettino il principio di proporzionalità.

In secondo luogo, ad avviso di questa Corte, non possono non tenersi in considerazione le peculiarità del contesto energetico nazionale.

Da un lato, infatti, l'Italia è tra gli Stati membri più dipendenti dal gas naturale nel *mix* energetico nazionale (in misura pari al 48,6 per cento nell'anno 2022) e, per conseguenza, in quello stesso anno, l'aumento del prezzo del gas medesimo (che costituiva il 37,6 per cento della disponibilità energetica lorda) e dell'energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle famiglie.

Come riportato dalla relazione del luglio del 2023 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sulla situazione energetica nazionale nel 2022, «[r]iguardo ai prezzi pagati dalle imprese, il prezzo dell'energia elettrica rispetto al prezzo medio europeo è passato da 114,2 punti percentuali del 2020 a 118,8 punti nel 2021, per raggiungere infine i 145,8 punti percentuali nel 2022, mentre per il gas naturale il divario è passato da 86 punti percentuali del 2021 a 115 punti del 2022. Le famiglie italiane pagano, rispetto ai prezzi medi dell'Unione europea a 27 Paesi, un significativo sovrapprezzo (125,9 punti percentuali) per l'energia elettrica. Per il gas naturale il differenziale con il prezzo medio europeo si è mantenuto su valori elevati (115 punti percentuali) ma in leggera flessione nell'ultimo quadriennio (nel 2018 erano 125). Nel 2022 si sono registrati forti aumenti dei prezzi in

particolare per le imprese: per l'energia elettrica un aumento del 72,8% rispetto al 2021, per il gas naturale del 163,6%». Rincari elevati si sono registrati anche per il prezzo dei carburanti.

Dall'altro, non vi sono sul territorio italiano attività estrattive di petrolio e nel settore del carbone particolarmente importanti (nell'anno 2022, secondo il GSE, tali attività coprivano, rispettivamente, solo l'1,16 per cento e l'8,34 per cento del *mix* energetico nazionale), da cui attingere sufficienti risorse per finanziare le misure a tutela delle imprese e delle famiglie ritenute necessarie dalla stessa Unione per far fronte alla situazione eccezionale di crisi (per come riferito dall'Avvocatura generale dello Stato, gli introiti che sarebbero derivati utilizzando la medesima platea soggettiva del regolamento sarebbero stati pari a circa la metà di quelli raccolti con la misura adottata dal legislatore).

Ne consegue che la scelta di imporre la misura equivalente ad ulteriori soggetti che pure hanno goduto di extraprofitti congiunturali durante la crisi energetica è legata alle peculiarità del contesto energetico nazionale e risponde alla menzionata finalità ultima del regolamento di finanziare misure nazionali volte a contribuire all'accessibilità economica dell'energia.

Alla luce di tali elementi, l'allargamento della platea soggettiva operato dal legislatore nazionale al fine di colpire gli extraprofitti congiunturali potrebbe essere ritenuto, nel contesto economico ed energetico nazionale, una misura equivalente o, comunque, manifestazione della generale competenza degli Stati membri in materia di fiscalità diretta esercitata nel rispetto del principio di solidarietà e delle finalità del regolamento.

11. - Da tutte le considerazioni che precedono emerge la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Il giudizio va pertanto sospeso e alla Corte di giustizia va sottoposto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito:

- se gli artt. 1, 2 e 14 del regolamento (UE) 2022/1854, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofitti congiunturali nell'anno 2022.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dispone* di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale:

- se gli artt. 1, 2 e 14 del regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, letti anche alla luce dei pertinenti considerando (in particolare, numeri da 6 a 12, 14, 15, 40, 41, 45, 46, 50, 51 e 63), ostino all'adozione di una misura nazionale equivalente al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas

naturale, gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extraprofitti congiunturali nell'anno 2022;

2) *sospende* il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) *ordina* la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

2. Talune recenti sentenze di accoglimento per accertata violazione di parametri interni e sovranazionali

2.1. Sentenza n. 15/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)

La (illegittima) previsione, a carico dei cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, dell'assolvimento dell'onere documentale relativo all'impossidenza di altri alloggi ai fini dell'accesso ad agevolazioni abitative con modalità diverse da quelle utilizzabili dai cittadini italiani ed europei (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Considerato in diritto

1. – La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ordinato a essa Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il regolamento regionale n. 0144 del 2016 «"nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C)" dello stesso regolamento». A fondamento delle doglianze, la Regione ricorrente pone la violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ordinanza oggetto del conflitto è stata adottata previo accertamento del comportamento discriminatorio della Regione autonoma all'origine del giudizio - instaurato da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale ASGI ha spiegato un intervento in forma adesiva autonoma - e previa non applicazione, per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti (punti 3, 7 e 8 del dispositivo) in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale.

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, della quale si richiede l'annullamento, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

2. – In analogo giudizio antidiscriminatorio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, altro giudice del medesimo Tribunale di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE - dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Il giudice rimettente lamenta che detta disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, devono presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, qualora tali questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., anche dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica "il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente."».

Anche nell'ambito di questo giudizio - originato da un ricorso di trentanove cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale intervenivano altro cittadino in posizione analoga e ASGI, titolare di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 - il Tribunale di Udine, prima di adottare l'ordinanza di rimessione e parzialmente accogliendo le domande dei ricorrenti, ha innanzitutto accertato il carattere discriminatorio del comportamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (e del pari convenuto Comune di Udine) all'origine del ricorso e, poi, ha ritenuto di poter non applicare, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e le relative disposizioni regolamentari (art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020). Il giudice *a quo*, però, ha escluso di poter ordinare alla Regione autonoma la modifica delle disposizioni regolamentari causa dell'accertato comportamento discriminatorio, in quanto sostanzialmente riproduttive della disposizione legislativa. Di qui, la decisione di sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale riferite, per l'appunto, alla norma di legge.

3.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi.

Sotteso a entrambi, infatti, è il tema concernente la possibilità per il giudice ordinario, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio.

Nel giudizio per conflitto tra enti, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta in radice tale possibilità, ammettendo soltanto, ma in subordine, che un ordine del genere possa essere adottato, eventualmente, dopo che sia stata sollevata e accolta una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare. Nel giudizio in via incidentale, il Tribunale di Udine segue esattamente questa seconda prospettiva, sollevando questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare della quale, nel giudizio *a quo*, le parti hanno chiesto sia ordinata la modifica.

In ragione della connessione che viene così a determinarsi tra i due giudizi in esame, essi devono essere congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

[*omissis*]

6.- Venendo al merito, giova premettere che sotteso a entrambi i giudizi è il tema concernente i poteri del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. È necessario, dunque, delineare innanzitutto i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio ivi previsto.

6.1.- L'azione civile contro la discriminazione è prevista sin dal decreto legislativo n. 286 del 1998, il cui art. 44, al comma 1, recita: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione». Il vigente comma 2, come sostituito dall'art. 34, comma 32, lettera *b*), del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si

applica l'art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il comma 5 di detto art. 28 dispone: «Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente».

Il legislatore, in tal modo, ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186). L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.

6.2.- Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa» (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario - pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi - di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione. La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).

Deve particolarmente sottolinearsi - perché è profilo che ha una sua peculiare rilevanza negli odierni giudizi - che quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi.

In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell'atto all'origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l'ordine di cessazione della medesima discriminazione e l'adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti.

In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse

discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima. Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione, come dimostrano peraltro le stesse vicende all'origine degli odierni giudizi costituzionali, anche «le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è chiamato, così, ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore - sia esso un comportamento o un atto - generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

7.- Tutto ciò premesso e considerato, conviene esaminare dapprima il merito del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.1.- Nel giudizio da cui trae origine il conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa previsto dalla legislazione regionale, in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza.

L'adito giudice civile ha accertato che le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE.

Ritenendo che dette norme siano in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, il Tribunale di Udine ha ritenuto di non dare loro applicazione e, conseguentemente, per un verso ha disposto che la domanda dei ricorrenti sia valutata «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari» e, per un altro, ha ordinato alla Regione autonoma, al fine di evitare la ripetizione della discriminazione, di modificare il regolamento regionale e ha previsto un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente a tale ordine di modifica.

7.2.- Oggetto del conflitto è precisamente questo secondo versante dell'ordinanza impugnata. La Regione autonoma, infatti, contesta non già la decisione nella parte in cui non applica le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, bensì la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare alla Regione la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016; pretesa che, priva di fondamento normativo ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale, avrebbe menomato plurime attribuzioni regionali.

7.2.1.- Il conflitto, nei termini anzidetti, non è fondato.

7.2.2.- Si è già detto di come, nell'ambito del giudizio *ex art.* 28 d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario possa disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti» (comma 5): in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

Non a caso, come si è già visto, la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della

discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

È erroneo, dunque, il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: di qui, la non fondatezza del ricorso, nella sua prospettazione principale.

7.3.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che, anche ad ammettere che il giudice ordinario possa imporre la rimozione di una norma regolamentare, tale potere verrebbe a mancare quando, come nel caso di specie, la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa. Il Tribunale di Udine, secondo questa parzialmente diversa prospettazione, avrebbe allora esorbitato dalla funzione giurisdizionale in quanto avrebbe ordinato alla Regione autonoma di esercitare i propri poteri normativi regolamentari in violazione della legge, in contrasto, in particolare, con quanto previsto dal principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Il ricorrente chiede pertanto, in via subordinata, che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

7.3.1.– In questi diversi termini, il conflitto di attribuzione è fondato.

7.3.2.– Con la predisposizione del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il legislatore, come si è poc'anzi detto, ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. Il presupposto su cui si fonda il giudizio antidiscriminatorio - e il correlato potere del giudice ordinario di disporre, nei vari modi possibili, la cessazione della discriminazione - è dunque che la condotta discriminatoria sia direttamente imputabile al privato o, ed è il profilo che qui rileva, alla pubblica amministrazione.

Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge: è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa

Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

7.3.3.– Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La primazia del diritto UE - costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali» (sentenza n. 67 del 2022) - richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (sentenza n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, sentenze n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022, n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020).

In particolare, nell'ambito del giudizio *ex art. 28* del d.lgs. n. 150 del 2011, la *primauté* è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossidenza di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti - volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa - «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta - necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione - non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare - che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio - richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne - e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea - quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione *de futuro*, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In relazione al conflitto di attribuzione tra enti deve concludersi, pertanto, che non spettava al Tribunale di Udine ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza impugnata), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 della medesima ordinanza). Il provvedimento del Tribunale di Udine, nelle parti impugnate, va pertanto annullato.

7.4.- L'accoglimento del ricorso in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.) comporta l'assorbimento dei motivi proposti con riferimento agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, agli artt. 101, 113, 117, commi terzo, quarto e quinto, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

8.- Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale introdotto dall'ordinanza in epigrafe del Tribunale di Udine risponde precisamente a quanto si è sinora affermato in merito al conflitto di attribuzione.

Vanno ulteriormente illustrate, peraltro, le ragioni per cui non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonostante il giudice *a quo* espressamente affermi che la direttiva 2003/109/CE «sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza».

8.1.- A tale direttiva - e, in particolare, al suo art. 11 - il giudice rimettente, infatti, ha già assicurato attuazione con l'accordare ai ricorrenti il bene della vita, a tal fine non applicando, perché appunto incompatibili con la direttiva, il censurato art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nonché l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. Tutto ciò, al fine di condannare la resistente pubblica amministrazione alla cessazione della condotta discriminatoria contestata in giudizio e di adottare la connessa disposizione che i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo

periodo, al fine del loro inserimento nelle graduatorie relative alla concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, potessero presentare la stessa documentazione che possono presentare cittadini italiani e UE.

Il Tribunale di Udine, pertanto, ha già dato piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita.

8.2.– La questione di legittimità costituzionale nasce in relazione alla domanda con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate - la rimozione dell'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. È in relazione a tale domanda, sulla quale deve ancora pronunciarsi, che il Tribunale di Udine solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale: volendo avvalersi del potere di rimuovere il fattore genetico della discriminazione, nel caso di specie individuato non solo nelle richiamate norme regolamentari, ma anche - e prima ancora - nella norma legislativa, il giudice *a quo* correttamente censura l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, che il citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 sostanzialmente riproduce, in quanto la dichiarazione d'illegittimità costituzionale consentirà che sia emesso «un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito» nel distretto giudiziario.

Al primato del diritto dell'Unione europea, fatto immediatamente valere allorché è stata accertata la discriminazione, viene dunque ad aggiungersi, come già si è rilevato, uno strumento rimediale interno volto a impedire il rinnovarsi di detta discriminazione. Le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti *erga omnes* (sentenza n. 63 del 2019), in attuazione «del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sentenza n. 269 del 2017): ciò a dimostrazione, una volta di più, di come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione - sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione - può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

8.3.– Va da sé che, prima di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno.

Il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro (Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS). L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

La corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte (Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, recante «Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti»). È nell'ambito di questo confronto che la Corte di giustizia instaura con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che essa fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame (Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, Ferreira da Silva e Brito e altri; sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M. B.).

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (Corte di giustizia, sentenze 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management e altri; 6 ottobre 1982, in causa C-283/81, Cilfit e altri).

9.– Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

9.1.– Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del

nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *b*, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, si è altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria «solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere «un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli "ostacoli di ordine pratico e burocratico" che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2.– L'onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, nell'ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall'articolo 34 di quest'ultima. Conformemente a quest'ultimo articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa destinate a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale decreto ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un'esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v'è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di

paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3.– In ragione di quanto detto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) *dichiara* che non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)» (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);

3) *annulla* per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

2.2. Sentenza n. 181/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)

La (illegittima) distinzione secondo il genere, in dotazione organica, dei posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 57 del 2024), il Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017, dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992, «nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria».

1.1.- Il rimettente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., «che impone il rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario».

A tale riguardo, il Consiglio di Stato menziona la direttiva 76/207/CEE, che interviene sulla parità di trattamento tra uomo e donna, materia oggi disciplinata dalla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Il rimettente richiama, inoltre, l'art. 3, paragrafo 2, TUE, l'art. 8 TFUE, gli artt. 21 e 23 CDFUE, la direttiva 2000/78/CE, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha confermato l'importanza del principio di non discriminazione.

Il trattamento deteriore per le donne che partecipino al concorso a ispettore della Polizia penitenziaria non si correlerebbe con requisiti essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento del servizio e integrerebbe, pertanto, «una forma di discriminazione in contrasto con le richiamate direttive europee e pronunce della Corte di giustizia UE».

1.2.- Le disposizioni censurate, inoltre, lederebbero il principio di eguaglianza e sarebbero prive di ogni «ragionevole giustificazione» (art. 3, primo comma, Cost.).

La disparità di trattamento si rivelerebbe arbitraria, alla luce delle peculiarità delle mansioni attribuite agli ispettori, che si esplicano anche al di fuori degli istituti penitenziari, non includono «esclusivamente o prevalentemente compiti "operativi"» e, dunque, «non richiedono necessariamente la distinzione uomo/donna ai fini del raggiungimento degli scopi del servizio da espletare».

[omissis]

6.- Nessun ostacolo, infine, si frappone all'esame del merito anche sotto il profilo del contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione europea, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta.

6.1.- Il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.

Sarà poi questa Corte a interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione, «che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

6.2.- A partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di "doppia pregiudizialità", questa Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021) e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti.

Entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 170 del 1984 e, più di recente, sentenza n. 67 del 2022).

Anche negli Stati membri in cui esiste, come in Italia, un sindacato accentrato di costituzionalità, tutti i giudici possono controllare la compatibilità di una legge con il diritto comunitario (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in causa C-106/77, Simmenthal).

Né le competenze delle Corti costituzionali possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS), quando esso sia provvisto di efficacia diretta (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-573/17, Popławski).

6.3.- Allorché, invece, si censura la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., l'aspetto essenziale è che la legge non ha osservato un "obbligo comunitario" ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima. L'obbligo dello Stato è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza; tale obbligo è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un'altra normativa del diritto dell'Unione.

Perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale.

Tale nesso si rivela in modo esemplare nel caso di specie.

La direttiva 2006/54/CE, nell'attuare il principio di parità di trattamento tra uomo e donna, già sancito dalla direttiva 76/207/CEE, e nel concretizzare gli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza (Considerando n. 5), investe principi fondamentali nel disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere al metro dell'art. 3 Cost., in una prospettiva di effettività e di integrazione delle garanzie.

6.4.- Il sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

Il concorso di rimedi si inquadra in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022, punto 2.2.2. del *Considerato in diritto*).

Il sindacato accentrato di costituzionalità, pertanto, non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*).

6.5.- Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame.

L'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale.

Ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza. Questa Corte potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale «offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione - sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione - può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024, punto 8.2. del *Considerato in diritto*).

La declaratoria di illegittimità costituzionale, proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 146 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*), di cui i singoli giudici e questa Corte sono egualmente garanti.

Questa Corte, inoltre, grazie alla molteplicità e alla duttilità delle tecniche decisorie che adopera, può porre rimedio nel modo più incisivo alle disarmonie denunciate dal rimettente, anche colmando le lacune che possano derivare dalla caducazione delle norme illegittime.

Anche la Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D., paragrafo 40) ha valorizzato l'importanza primaria del ruolo di questa Corte, chiamata a dirimere le questioni «alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti *erga omnes*, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti».

In tal modo, lo stesso primato del diritto dell'Unione si rafforza e si compenetra con le garanzie costituzionali, in un rapporto di vicendevole arricchimento.

6.6.- In consonanza con il percorso argomentativo così tracciato, il rimettente ha posto l'accento sulle specificità della vicenda, che ha visto anche approdi difformi: in altri giudizi, difatti, è stato negato ogni profilo di contrasto con i precetti costituzionali e con il diritto dell'Unione.

Nel caso di specie emerge, con chiarezza paradigmatica, l'esigenza di una pronuncia efficace *erga omnes*, che travalichi la singola controversia e offra ai consociati e al legislatore indicazioni inequivocabili.

Tale esigenza si dimostra ineludibile a fronte di una normativa che coinvolge una vasta platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate, come anche la difesa della parte ha rammentato nel corso della discussione, menzionando il riproporsi di analoghe questioni in un contenzioso ancora pendente.

7.- Le questioni sono fondate, nei termini di seguito esposti.

8.- L'art. 3, primo comma, Cost. «pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso - al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali - costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone» (sentenza n. 163 del 1993, punto 3 del *Considerato in diritto*).

Sin da epoca risalente questa Corte ha affermato che «oggi, riconosciuta dalla Costituzione l'eguaglianza di diritto a tutti senza distinzione di sesso, la regola è l'eguaglianza»: il legislatore può tener conto, «nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica» (sentenza n. 56 del 1958).

9.- La parità di trattamento tra uomo e donna è anche «un principio fondamentale del diritto comunitario, ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato, nonché ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Le suddette disposizioni del trattato sanciscono la parità fra uomini e donne quale "compito" e "obiettivo" della Comunità e impongono alla stessa l'obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 2).

Le eccezioni al principio di parità di trattamento devono «essere limitate alle attività professionali che necessitano l'assunzione di una persona di un determinato sesso data la loro natura o visto il contesto in cui si sono svolte, purché l'obiettivo ricercato sia legittimo e compatibile con il principio di proporzionalità» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 19).

Nell'odierno scrutinio, riveste preminente rilievo la previsione dell'art. 14 della direttiva 2006/54/CE, ai sensi della quale «è vietata qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso nei settori pubblico o privato, compresi gli enti di diritto pubblico, per quanto attiene: a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione».

In forza dell'art. 14, paragrafo 2, della direttiva citata, «una differenza di trattamento basata su una caratteristica specifica di un sesso» non assume carattere discriminatorio solo quando, «per la particolare natura delle attività lavorative di cui trattasi o per il contesto in cui esse vengono espletate, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato».

10.- Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e le prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea convergono nel rendere effettiva la parità di trattamento, in una prospettiva armonica e complementare, che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti.

11.- È in quest'orizzonte che si collocano le questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

L'indissolubile correlazione tra i principi evocati impone di scrutinare congiuntamente le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva 2006/54/CE.

12.- La legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) attua il principio di eguaglianza tra uomo e donna con precipuo riguardo all'espletamento dei servizi di istituto. Tra il personale maschile e quello femminile del Corpo di Polizia penitenziaria vi è piena parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera (art. 6, comma 1).

La valenza generale della regola è poi presidiata dalla delimitazione dell'ambito applicativo e delle ragioni giustificatrici delle deroghe.

All'interno delle sezioni, il personale del Corpo di Polizia penitenziaria da adibire ai servizi di istituto «deve essere dello stesso sesso dei detenuti o internati ivi ristretti» (art. 6, comma 2).

13.- A tali esigenze, tuttavia, non si raccorda il trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori, che si associa alla netta preponderanza della presenza maschile: per i sostituti commissari, 590 sono gli uomini e 50 le donne; per gli ispettori superiori, per gli ispettori capo, per gli ispettori e per i vice ispettori, la dotazione organica è di 2640 uomini e 375 donne (Tabella 37, allegata al d.lgs. n. 95 del 2017 e destinata a modificare la Tabella A, allegata a sua volta al d.lgs. n. 443 del 1992).

14.- La preponderanza censurata non trova riscontro nelle caratteristiche dei compiti svolti.

Il personale incardinato nel ruolo degli ispettori, ruolo scandito nelle cinque qualifiche di vice ispettore, di ispettore, di ispettore capo, di ispettore superiore, di sostituto commissario, svolge «funzioni che richiedono una adeguata preparazione professionale e la conoscenza dei

metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario nonché specifiche funzioni nell'ambito dei servizi istituzionali della Polizia penitenziaria secondo le direttive e gli ordini impartiti dal comandante di reparto dell'istituto o della scuola ovvero dal funzionario del Corpo responsabile» (art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli ispettori svolgono anche «funzioni di coordinamento di una o più unità operative dell'area della sicurezza, dei nuclei e degli uffici e servizi ove sono incardinati nonché la responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite nelle predette attività» (ancora, art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli appartenenti al ruolo degli ispettori hanno la facoltà di «partecipare alle riunioni di gruppo di cui agli articoli 28 e 29 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230» (art. 23, comma 2, secondo periodo), riunioni finalizzate all'osservazione scientifica della personalità delle persone sottoposte a pena o a misura di sicurezza e alla compilazione dei programmi individualizzati di trattamento.

Il personale appartenente al ruolo degli ispettori svolge, inoltre, «in relazione alla professionalità posseduta, compiti di formazione o di istruzione del personale di Polizia penitenziaria» (art. 23, comma 2, terzo periodo).

L'art. 39, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria) così identifica i compiti dei preposti ai singoli servizi, scelti di regola proprio tra gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti: «1) assistere personalmente al passaggio delle consegne durante il cambio dei turni e verificare l'esatta conoscenza, da parte del personale dipendente, delle norme e delle disposizioni di servizio; 2) controllare l'esatto adempimento dei compiti assegnati al predetto personale; 3) informare il diretto superiore sull'andamento del servizio e sulle eventuali infrazioni commesse dal personale stesso, nonché su ogni altro fatto rilevante; 4) assistere alla perquisizione dei detenuti e degli internati, nonché dei locali e degli spazi da essi utilizzati; 5) presenziare ai movimenti di gruppi di detenuti o internati; 6) fornire collaborazione ai superiori nello svolgimento dei compiti propri di questi ultimi; 7) distribuire ed illustrare il servizio al personale dipendente; 8) eseguire frequenti controlli sullo svolgimento del servizio e disporre, nei casi di necessità, la sostituzione del personale, richiedendone l'altro occorrente; 9) osservare e far osservare al personale dipendente scrupolosamente le disposizioni contenute nell'ordine di servizio di cui all'articolo 29 e chiamare il comandante del reparto, ove occorra».

15.- Alla collaborazione con i superiori si affianca, dunque, il controllo sui servizi svolti dal personale dipendente. Il diretto e continuativo contatto con i detenuti non assurge a connotazione qualificante e indefettibile del lavoro prestato.

L'evoluzione normativa ha accresciuto l'importanza dei compiti di coordinamento e direttivi, destinati a proiettarsi anche nell'ambito della formazione e dell'istruzione, e ha delineato per gli ispettori un'essenziale funzione di raccordo tra il ruolo degli agenti e degli assistenti e dei sovrintendenti, da un lato, e il ruolo dei funzionari, dall'altro.

16.- Il notevole divario tra la presenza maschile e quella femminile ricalca, in un contesto radicalmente diverso, un assetto che si riconnette alle particolarità del ruolo degli agenti e degli assistenti, deputati a svolgere compiti eminentemente operativi, in costante contatto con i detenuti delle sezioni.

Alla luce dei compiti di direzione e di coordinamento, che contraddistinguono le mansioni assegnate agli ispettori, la più esigua rappresentanza femminile non rinviene alcuna ragionevole giustificazione in un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa, nei termini rigorosi enucleati dall'art. 14, paragrafo 2, della direttiva 2006/54/CE.

La sperequazione censurata non persegue, dunque, un obiettivo legittimo, legato all'esigenza di preservare la funzionalità e l'efficienza del Corpo di Polizia penitenziaria, e confligge con il canone di proporzionalità, proprio per l'ampiezza del divario che genera.

17.- Inoltre, le discriminazioni nell'accesso a un ruolo, che prelude al conseguimento degli incarichi più prestigiosi, violano il diritto delle donne di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un'attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società.

Il sistema censurato, in antitesi con ogni criterio meritocratico, esclude da una collocazione utile in graduatoria anche donne che abbiano conseguito una votazione più elevata, sol perché gli uomini sono rappresentati in misura più consistente nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

Come la difesa della parte ha specificato nel corso della discussione, tale evenienza si è verificata in concreto e non appartiene al rango di un mero e remoto inconveniente di fatto. L'incongruenza, addotta a fondamento delle censure, è connaturata allo stesso meccanismo prefigurato dalla legge e ne rivela l'intrinseca irragionevolezza.

La disparità di trattamento ingenera, dunque, effetti distorsivi che si ripercuotono sull'efficienza stessa dell'amministrazione.

18.- Emblematica è la circostanza che, per la carriera dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria, il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 (Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266) abbia già superato la distinzione basata sul genere.

19.- Rimossa ogni irragionevole disparità di trattamento, le differenze saranno determinate dal punteggio che ciascun candidato di volta in volta ottiene e non da un meccanismo aleatorio, condizionato dalla più cospicua presenza maschile nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

20.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017, dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992, nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria. Resta fermo il totale della dotazione organica, stabilito dal legislatore.

21.- Sono assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile l'intervento in giudizio di S. S., A. R., A. L.M. e E.O. C.;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria.

2.3. Sentenza n. 1/2025 (Pres. Amoroso; Red. Pitruzzella)

La (illegittima) previsione della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, al momento della domanda e per tutta la durata del beneficio, in modo continuativo, quale requisito per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione (norme della Provincia autonoma di Trento)

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 105 del 2024), la Corte di cassazione, prima sezione civile, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Le disposizioni sono censurate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

1.1.- Il giudice *a quo* denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Il requisito della residenza decennale, introdotto dalla legge prov. Trento n. 5 del 2019 mediante il richiamo alla disciplina del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26), sarebbe, in linea generale, gravoso e irragionevole, in quanto dissonante con «la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» e privo di ogni correlazione con lo stato di bisogno.

1.2.- Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 117, primo e quinto comma, Cost.

Esse, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbero «una "discriminazione indiretta"» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbero lesive della parità di trattamento, che l'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell'accesso all'alloggio.

2.- Le censure del rimettente si appuntano sul presupposto della residenza protratta per un decennio nel territorio italiano, che il legislatore provinciale ha modellato sulla disciplina del reddito di cittadinanza, e si impernano sull'argomento che tale requisito impedisca l'accoglimento delle domande, in base a una normativa che impone la residenza prolungata in termini inequivocabili, senza prestarsi a un'interpretazione adeguatrice.

Nessun ostacolo si frappone, sotto tale profilo, all'esame nel merito.

3.- Né tale esame è precluso dal fatto che l'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE possa essere dotato di efficacia diretta, come hanno ritenuto i giudici d'appello nella sentenza impugnata.

3.1.- Questa Corte ha affermato che «[i]l giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il "tono costituzionale" della questione sollevata (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del *Considerato in diritto*).

In un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*).

Sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame. L'interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.2.- Il rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha vagliato le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio e concerne un atto, il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento, adottato in esecuzione della normativa censurata.

Come già questa Corte ha precisato in una fattispecie non dissimile (sentenza n. 15 del 2024), una pronuncia destinata a produrre effetti *erga omnes* rimuove in radice la discriminazione, in quanto incide sulla stessa disciplina di legge che l'ha determinata.

3.3.- Innegabile, inoltre, è il "tono costituzionale" delle questioni sollevate.

Al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE per «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (lettera *d*) e per «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (lettera *f*).

3.4.- L'interlocuzione con questa Corte si dimostra poi particolarmente proficua, in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.5.- Infine, una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle "discriminazioni a rovescio", che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze.

4.- Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE.

5.- Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della «socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del *Considerato in diritto*) e come «un diritto fondamentale di natura sociale» (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex multis*, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un «servizio pubblico» (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del *Considerato in diritto*), finalizzato a «impedire che taluno resti privo di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del *Considerato in diritto*). L'offerta di un alloggio «a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del *Considerato in diritto*) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collocano in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio.

Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo e partecipa delle medesime caratteristiche e delle medesime finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

6.- I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze in esame.

Questa Corte è chiamata a vagliare la sussistenza e l'adeguatezza di tale correlazione al metro dell'art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla *ratio* della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la *ratio* di volta in volta enucleata (di recente, in una prospettiva più generale, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

7.- Quanto al requisito della residenza protratta, questa Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del *Considerato in diritto*, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del *Considerato in diritto*).

8.- Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, «uno stretto scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del *Considerato in diritto*).

9.- Il requisito delineato dalla legge, censurato nella sua valenza generale, non supera tale scrutinio, sotto molteplici profili.

9.1.- Innanzitutto, la limitazione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte non rinviene alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza. Tale prestazione persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona (sentenze n. 54 del 2024 e n. 19 del 2022).

La diversità che intercorre tra le due provvidenze non giustifica la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso.

9.2.- Inoltre, la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 67 del 2024, punto 7.1.3.1. del *Considerato in diritto*).

9.3.- Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri.

9.4.- La disciplina restrittiva non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude (sentenza n. 77 del 2023, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), determinando «una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità» (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

Si nega così «in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e, nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024, punto 9 del *Considerato in diritto*).

9.5.- L'intrinseca irragionevolezza del presupposto tipizzato dalla legge provinciale censurata si coglie anche da una diversa angolazione.

I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua.

Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

9.6.- È fondata, a tale riguardo, anche la censura che prospetta una discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

Su questa platea di beneficiari, alla quale appartiene anche la parte del giudizio principale, più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito della residenza protratta.

Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone, riconducibili alle previsioni della lettera d), e dell'accesso all'alloggio (lettera f).

10.- Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica.

11.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

12.- Restano assorbite le censure incentrate sulla violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

2.4. Sentenza n. 7/2025 (Pres. Amoroso; Red. Viganò)

La (illegittima) previsione della confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere un reato societario

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione quinta penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2641, primo e secondo comma, cod. civ., censurandolo «nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente anche i beni utilizzati per commettere il reato».

2.- In relazione all'ammissibilità delle questioni prospettate, occorre osservare quanto segue.

La Sezione rimettente deve giudicare del ricorso per cassazione del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Venezia che investe, tra gli altri, il capo della sentenza con cui è stata revocata la confisca della somma di 963 milioni di euro, a suo tempo disposta dal Tribunale di Vicenza a carico di quattro imputati sulla base del qui censurato art. 2641 cod. civ., che prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o di beni di valore equivalente ai beni utilizzati per commettere taluno dei reati societari disciplinati dal Titolo XI del Libro V del codice civile, quando non sia possibile l'individuazione o l'apprensione di tali ultimi beni.

La somma originariamente confiscata dal Tribunale era stata calcolata con riferimento all'importo complessivo che - secondo il giudice di prime cure - sarebbe stato utilizzato dalla banca presso la quale gli imputati stessi a vario titolo operavano, per commettere una pluralità di fatti costitutivi dei delitti di aggrottaggio societario e ostacolo alle funzioni di vigilanza.

La Corte d'appello, considerando tale confisca manifestamente sproporzionata rispetto al disvalore dei reati dei quali gli imputati sono stati ritenuti responsabili, ne aveva ravvisato la contrarietà, tra l'altro, all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE. Conseguentemente, aveva ritenuto di dover disapplicare, nel caso concreto, l'art. 2641 cod. civ.

La Sezione rimettente della Corte di cassazione si trova, ora, a vagliare la fondatezza del ricorso del Procuratore generale, il quale lamenta la violazione della disposizione censurata, che la Corte d'appello avrebbe, ad avviso del ricorrente, erroneamente disapplicato.

Ad avviso di questa Corte, la valutazione della Sezione rimettente circa la rilevanza di tutte le questioni prospettate deve essere condivisa.

Ciò, in particolare, sotto il triplice profilo:

(a) della non implausibilità della qualificazione della somma della cui confisca si discute come «somma di denaro di valore equivalente» ai beni utilizzati per commettere il reato, qualificazione che condiziona l'applicabilità della disposizione censurata nel giudizio *a quo* (*infra*, 2.1.);

(b) della prospettabilità delle questioni di legittimità costituzionale indipendentemente dall'effetto diretto, recentemente affermato dalla Corte di giustizia, del principio di proporzionalità della pena sancito dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (*infra*, 2.2.);

(c) della effettiva applicabilità di quest'ultima disposizione nel caso in esame alla luce dell'art. 51 CDFUE, e conseguentemente della sua idoneità a essere evocata anche come parametro interposto in una questione di legittimità costituzionale sollevata innanzi a questa Corte (*infra*, 2.3.).

2.1.- La Sezione rimettente sottolinea che gli unici fatti allo stato non coperti dalla prescrizione, tra quelli contestati alle persone fisiche imputate nel processo *a quo*, sono

quattro condotte di ostacolo alle funzioni di vigilanza, asseritamente realizzate in altrettante date specifiche tra marzo e ottobre 2014.

Rispetto a tali condotte, ci si potrebbe invero interrogare sulla possibilità di qualificare come «beni utilizzati per commettere il reato» di ostacolo alle funzioni di vigilanza di cui all'art. 2638 cod. civ. le somme corrispondenti ai finanziamenti erogati a terzi dalla banca - nell'arco di svariati anni precedenti alle date in cui i quattro episodi delittuosi sono collocati dalla stessa pubblica accusa - per l'acquisto di azioni od obbligazioni dello stesso istituto. Ciò, in particolare, in relazione alla difficoltà di ritenere - già sul piano linguistico, determinante ai fini del rispetto del principio di legalità in materia penale (sentenza n. 98 del 2021, punto 2.4. del *Considerato in diritto*) - che la condotta esecutiva di una qualsiasi delle fattispecie descritte dall'art. 2638 cod. civ. (compresa quella di "occultamento" di circostanze che la banca avrebbe dovuto comunicare) sia stata compiuta "utilizzando" le somme di denaro in parola, come richiesto dal censurato art. 2641, primo comma, cod. civ.

Poiché, tuttavia, la soluzione affermativa si fonda su un orientamento conforme della giurisprudenza di legittimità (sentenze n. 1991 del 2019 e n. 42778 del 2017, citate dalla Sezione rimettente, nonché - più di recente - sezione quinta penale, sentenza 4-18 febbraio 2021, n. 6391), la cui legittimità costituzionale non è qui in discussione, deve ritenersi che la motivazione su tale presupposto interpretativo raggiunga la soglia di non implausibilità, costantemente indicata dalla giurisprudenza di questa Corte come sufficiente ai fini della rilevanza di una questione (*ex multis*, da ultime, sentenze n. 211 del 2024, punto 2.1. del *Considerato in diritto*, e precedenti ivi citati; n. 200 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto*, e precedenti ivi citati).

2.2.- La rilevanza delle questioni prospettate sussiste, altresì, sotto il profilo della possibilità per la Sezione rimettente di sollevare questioni di legittimità costituzionale indipendentemente dall'applicabilità, nel caso in esame, dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, cui la Corte di giustizia ha attribuito recentemente effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 marzo 2022, in causa C.205/20, NE). Effetto diretto che implica, in particolare, il potere del giudice nazionale di disapplicare, anche solo parzialmente, eventuali disposizioni statali che, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, lo vincolino a risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alla gravità del reato.

2.2.1.- Come poc'anzi rammentato, la statuizione della Corte d'appello, che ha disapplicato la disposizione penale in questa sede censurata, è stata impugnata dal ricorso del Procuratore generale, che lamenta proprio l'erronea applicazione dell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE. Conseguentemente, alla Corte di cassazione è ora devoluta la questione se effettivamente l'art. 2641 cod. civ. si ponga in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, così come sancito dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Per altro verso, la proporzionalità della pena costituisce principio di rango costituzionale che una cospicua giurisprudenza di questa Corte ha gradatamente enucleato attraverso una lettura congiunta, in particolare, degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (per un quadro d'insieme, sentenza n. 112 del 2019, punti 8.1.2. e seguenti del *Considerato in diritto*). Parimenti, è pacifico che ogni limitazione al diritto di proprietà - tra cui quelle derivanti dai provvedimenti di confisca - deve soggiacere al limite della proporzionalità rispetto alle finalità della misura, onde non violare la garanzia di cui all'art. 42 Cost. e quella corrispondente stabilita dall'art. 1 Prot. add. CEDU, quest'ultima rilevante nell'ordinamento nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 5 del 2023, punto 6.2.3. del *Considerato in diritto*).

La Sezione rimettente si è dunque trovata di fronte al bivio se decidere direttamente sulla contrarietà dell'art. 2641 cod. civ. all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE - e, conseguentemente, confermare o annullare la statuizione della Corte d'appello in proposito -, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (come suggerito dallo stesso Procuratore generale

ricorrente); ovvero se investire questa Corte della valutazione sulla legittimità costituzionale del medesimo art. 2641 cod. civ., alla stregua tanto dei parametri nazionali sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, quanto dello stesso art. 49, paragrafo 3, CDFUE (oltre che dell'art. 17 CDFUE, che tutela a livello unionale il diritto di proprietà), per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

2.2.2.- La decisione della Sezione rimettente di procedere in questo secondo senso è conforme ai principi ormai ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del *Considerato in diritto*) per l'ipotesi in cui il giudice rilevi una incompatibilità tra una legge nazionale e una norma di diritto dell'Unione dotata di effetto diretto.

Ove la questione abbia altresì «un "tono costituzionale", per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del *Considerato in diritto*), il giudice italiano ha sempre - accanto alla possibilità di disapplicare, nel caso concreto, la legge nazionale, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità della norma rilevante dell'Unione - l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento di questa Corte, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione (nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 1 del 2025, punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

Le due possibilità - configuranti un «concorso di rimedi giurisdizionali [che] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del *Considerato in diritto*) - si fondano entrambe sul principio del primato del diritto dell'Unione, la cui tutela può essere assicurata, in modo «sempre più integrato» (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*), sia da ciascun giudice attraverso il rimedio della disapplicazione della legge nazionale incompatibile nel caso concreto, sia da questa Corte attraverso la dichiarazione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con la norma unionale.

Quest'ultimo rimedio, come già sottolineato nella sentenza n. 20 del 2019, ha - anzi - particolare rilievo proprio nella materia della tutela dei diritti fondamentali, dove è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano «contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) [...] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti» (punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

Al giudice comune spetta, dunque, il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato.

2.2.3.- Nel caso ora all'esame, la Sezione rimettente ha ampiamente motivato le ragioni della propria scelta di rivolgersi a questa Corte. Essa ha in particolare evidenziato che la disapplicazione (totale o parziale) di una pena prevista dalla legge italiana sarebbe foriera di «incertezze e disparità di trattamento», con conseguente pregiudizio per i principi di eguaglianza, di certezza del diritto (quest'ultimo, «parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo»: sentenza n. 146 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*) e prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Inoltre, la Sezione rimettente ha sottolineato come il rimedio della disapplicazione si ponga in tensione rispetto al principio di legalità in materia penale.

Ed in effetti, quest'ultimo principio esige che le norme penali - anche nella parte in cui prevedono sanzioni per la violazione dei relativi precetti - siano formulate in modo chiaro e preciso, non solo (a) per consentire ai singoli di formulare previsioni ragionevolmente affidabili sulla loro applicazione e (b) per garantire la corretta separazione dei poteri tra legislatore e giudice, specialmente importante in materia penale (ordinanza n. 24 del 2017, punto 5), ma anche (c) per assicurare il più possibile la parità di trattamento tra i condannati.

Quest'ultima esigenza rischierebbe di risultare compromessa, laddove il potere discrezionale del giudice di determinare la pena appropriata (art. 132 cod. pen.) non fosse adeguatamente delimitato da precise indicazioni fornite dal legislatore ovvero da una pronuncia di questa Corte in grado di sostituire, con effetto *erga omnes*, prescrizioni legislative giudicate incompatibili con i principi costituzionali e unionali.

Proprio questi rischi sono evidenziati da una situazione come quella verificatasi nel processo *a quo*, in cui sulla base del solo principio di proporzionalità di cui all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE il giudice di merito potrebbe decidere se applicare o non applicare, ovvero applicare soltanto in parte, una confisca di importo pari a quasi un miliardo di euro a carico di quattro persone fisiche.

Infine, l'intervento di questa Corte in materia di controllo della proporzionalità della pena risulta necessario al fine di assicurare che di tali valutazioni possano giovare anche coloro che abbiano subito condanne definitive. E ciò in quanto, allo stato attuale del diritto vivente (ritenuto non costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 230 del 2012), a consentire la revisione di sentenze di condanna passate in giudicato non è sufficiente un mutamento giurisprudenziale favorevole, ma occorre una pronuncia di illegittimità costituzionale della legge penale, ai sensi degli artt. 673, comma 1, del codice di procedura penale e 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

2.3.- La questione formulata dalla Sezione rimettente in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) è, infine, ammissibile anche con riguardo alla condizione - stabilita dall'art. 51 CDFUE, e costantemente rammentata dalla stessa giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, da ultime, sentenze n. 85 del 2024, punto 2 del *Considerato in diritto*, e n. 183 del 2023, punto 7 del *Considerato in diritto*) - che la controversia all'esame ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Ciò può predicarsi non tanto in forza degli strumenti unionali, citati dal giudice *a quo*, di mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca, che non stabiliscono a carico degli Stati membri obblighi di armonizzazione sostanziale delle relative discipline; e neppure in forza degli obblighi discendenti dalla direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, nonché dalla direttiva 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni che oggi la sostituisce. Questi ultimi due strumenti, infatti, impongono sì agli Stati obblighi di armonizzazione sostanziale delle relative discipline, ma limitatamente ai reati da essi specificamente menzionati, che non comprendono quelli di natura societaria cui si riferisce la disposizione in questa sede censurata.

Piuttosto, che nel caso di specie si versi nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione è attestato, quanto meno, dalle due considerazioni seguenti.

Da un lato, le condotte contestate agli imputati - costitutive, secondo la pubblica accusa, anche del delitto di ostacolo alle funzioni di vigilanza - costituiscono violazioni di specifici obblighi di fonte unionale, come nel caso del divieto di considerare parte del patrimonio di vigilanza della banca come capitale di classe 1 le azioni proprie acquistate con un finanziamento erogato dalla banca medesima *ex art.* 28, comma 1, lettera *b*), del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

Dall'altro, gli obblighi di cooperazione con la BCE a carico delle banche sottoposte all'attività di vigilanza di quest'ultima - obblighi la cui violazione è considerata dalla pubblica accusa costitutiva, nel caso in esame, del delitto di cui all'art. 2638 cod. civ. - sono essi stessi stabiliti dagli strumenti di diritto derivato del diritto dell'Unione che hanno istituito il cosiddetto Meccanismo di vigilanza unico o MVU, quali, segnatamente, il regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea

compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, nonché il regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea del 16 aprile 2014, che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la BCE e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate.

Tanto basta per concludere che il caso in esame ricade in una materia interessata da obblighi discendenti dal diritto dell'Unione: con conseguente applicabilità - ai sensi dell'art. 51 CDFUE - di tutte le restanti disposizioni della Carta medesima, tra cui l'art. 49, paragrafo 3.

Il che comporta la possibilità di evocare anche questo parametro a sostegno dei prospettati dubbi di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento al principio di proporzionalità della pena di cui agli artt. 3, 27, terzo comma, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, restando assorbiti gli ulteriori parametri evocati dal giudice *a quo*.

Ciò per le ragioni di seguito sintetizzate, e più distesamente chiarite nei paragrafi successivi.

La confisca, diretta e per equivalente, dei beni utilizzati per commettere uno dei reati disciplinati dal Titolo XI del Libro V del codice civile, prevista dalla disposizione censurata, ha natura di vera e propria pena di carattere patrimoniale, e in quanto tale deve rispettare il principio di proporzionalità della pena (*infra*, 3.1.).

Tale principio, applicato alle pene di carattere patrimoniale, vieta che l'entità dell'ablazione patrimoniale risulti sproporzionata tanto rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato, quanto alle condizioni economiche e patrimoniali dell'interessato (*infra*, 3.2.).

La confisca dei beni strumentali e di somme di denaro o beni di valore ad essi equivalenti prevista dalla disposizione censurata è strutturalmente indifferente a tali condizioni; pertanto, la sua previsione in termini di obbligatorietà vincola il giudice ad applicarla anche quando, nel caso concreto, essa risulti manifestamente sproporzionata, ponendosi così in contrasto con il principio di proporzionalità (*infra*, 3.3.).

Questa conclusione trova conferma nel diritto comparato e nel diritto dell'Unione europea, in cui la previsione della confisca dei beni strumentali è di regola subordinata a una valutazione di compatibilità della sua inflizione, nel caso concreto, con il principio di proporzionalità (*infra*, 3.4.).

L'accertata fondatezza delle censure formulate in riferimento al principio della proporzionalità della pena rende superfluo l'esame delle ulteriori censure relative alla violazione dei principi costituzionali, convenzionali e unionali in materia di tutela del diritto di proprietà (*infra*, 3.5.).

3.1.- Nel motivare i propri dubbi circa la violazione del principio di proporzionalità della pena da parte della disposizione censurata, il giudice *a quo* muove dall'ascrizione di una «natura sanzionatoria punitiva» alla confisca dei beni utilizzati per commettere il reato (i cosiddetti "beni strumentali", o *instrumenta sceleris*), ivi prevista come obbligatoria; natura punitiva che si estenderebbe anche alla previsione, contenuta nel secondo comma della disposizione censurata della cui applicazione si discute nel procedimento *a quo*, dell'obbligatoria confisca di denaro o beni di valore equivalente ai beni strumentali menzionati nel primo comma, allorché non sia possibile l'individuazione o l'apprensione di questi ultimi.

Il presupposto argomentativo da cui muove la sezione rimettente deve essere condiviso, sostanzialmente per le medesime ragioni già espresse in sintesi - in relazione a un'ipotesi di confisca amministrativa, diretta e per equivalente, di beni strumentali - dalla sentenza n. 112 del 2019 (in particolare, punto 8.3.4. del *Considerato in diritto*).

La circostanza, peraltro, che la confisca oggi all'esame sia applicabile non da un'autorità amministrativa, ma dallo stesso giudice penale in conseguenza della condanna per un reato, esige qualche ulteriore precisazione rispetto agli argomenti utilizzati in quella pronuncia.

3.1.1.- Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 5 del 2023 (punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*), non tutte le misure che rientrano nella competenza del giudice penale sono soggette al medesimo statuto di garanzia. La Costituzione prevede, al secondo e al terzo comma dell'art. 25, una diversa estensione del principio di legalità in materia, rispettivamente, di pene e di misure di sicurezza. E persino il principio di proporzionalità - che pure è «requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (sentenza n. 24 del 2019, punto 9.7.3. del *Considerato in diritto*) - si declina in modo necessariamente differente laddove sia riferito a misure orientate primariamente a punire l'interessato per un fatto da questi colpevolmente commesso, oppure a prevenire un pericolo (come nel caso delle misure di sicurezza e delle misure cautelari), o ancora a ripristinare semplicemente la situazione, fattuale e giuridica, preesistente al reato (come nel caso dell'ordine di demolizione di un immobile abusivamente costruito).

Ciò vale anche rispetto alle diverse forme di confisca affidate alla competenza del giudice penale, la cui natura deve «essere valutata in relazione alla specifica finalità e allo specifico oggetto di ciascuna di esse, nella consapevolezza - emersa già in pronunce assai risalenti di questa Corte (sentenze n. 46 del 1964 e n. 29 del 1961) - della estrema varietà di disciplina e funzioni delle confische previste nell'ordinamento italiano» (ancora, sentenza n. 5 del 2023, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*, e ivi ulteriori riferimenti).

3.1.2.- Ora, come già sottolineato nella sentenza n. 112 del 2019, la confisca del "profitto" di un illecito ha «mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente» alla commissione del fatto in capo all'autore (nello stesso senso, ora, Corte EDU, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, paragrafo 74). Una tale osservazione vale, allo stesso modo, per le confische disposte dall'autorità amministrativa e per quelle disposte dal giudice penale. Anche in relazione a queste ultime, infatti, la finalità essenziale della misura risiede nel sottrarre al reo l'utilità economica acquisita mediante la violazione della legge penale, e che egli non ha il diritto di trattenere, proprio in ragione della sua origine radicalmente illecita. Ciò che esclude quell'effetto peggiorativo della sua situazione patrimoniale preesistente, che necessariamente inerisce alle sanzioni dal contenuto "punitivo".

Al contrario, la confisca dei "beni utilizzati per commettere l'illecito" (o semplicemente "beni strumentali") incide su beni non ottenuti attraverso un'attività criminosa, e che dunque, di regola, erano legittimamente posseduti dall'autore del reato al momento del fatto; sicché la loro ablazione ad opera del giudice penale determina un peggioramento della sua situazione patrimoniale preesistente al reato. Il che senz'altro esclude che tale misura possa avere una natura meramente "ripristinatoria" dello *status quo ante*.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza e nella discussione orale, la difesa della parte costituita in giudizio ha sostenuto la tesi secondo cui la confisca dei beni strumentali avrebbe natura "preventiva", *sub specie* di misura di sicurezza, essendo finalizzata a sottrarre al reo occasioni per tornare a delinquere. In questa prospettiva, la sua funzione sarebbe quella di neutralizzare la possibile fonte di pericolo rappresentata dalla persistente disponibilità della cosa in capo al reo, che potrebbe nuovamente utilizzarla per commettere altri reati: similmente, dunque, alla confisca dell'arma non regolarmente denunciata, cui questa Corte - nella poc'anzi citata sentenza n. 5 del 2023 - ha ascrivito la finalità, essenzialmente preventiva, di neutralizzare i pericoli (legislativamente presunti, data l'intrinseca pericolosità della cosa) connessi alla sua circolazione (punto 5.3.2. del *Considerato in diritto*).

Tuttavia, una simile ricostruzione potrebbe in ipotesi risultare persuasiva in relazione alla previsione, nell'art. 240 cod. pen., della confisca meramente facoltativa delle «cose che

servirono o furono destinate a commettere il reato», in particolare laddove si assuma che il giudice debba esercitare la propria discrezionalità sull'*an* di questa confisca a seconda che ritenga o meno sussistente un pericolo di reiterazione del reato da parte del reo, mediante un nuovo uso delle cose già utilizzate o destinate a commettere il precedente reato. Allorché però il legislatore configuri quale obbligatoria la confisca di beni strumentali non intrinsecamente pericolosi, come avviene nella disposizione censurata, la qualificazione di una tale confisca in termini di misura di sicurezza diviene assai più ardua, non essendo previsto un accertamento caso per caso da parte del giudice circa l'effettiva sussistenza di un pericolo di reiterazione del reato, connesso al persistente possesso del bene da parte dell'autore.

Come ritenuto dalla sentenza n. 112 del 2019, alla confisca (obbligatoria) dei beni strumentali deve, piuttosto, riconoscersi natura autenticamente "punitiva". Una tale confisca si risolve, infatti, nell'ablazione di beni di regola legittimamente acquistati e posseduti dal reo, ma dei quali egli abbia fatto un uso illegittimo, in tal modo perdendo - proprio in conseguenza della sua decisione di commettere il reato - la tutela che l'ordinamento normalmente assicura al diritto di proprietà su quegli stessi beni; senza che sia invece necessario accertare nel caso concreto la possibilità di un loro uso illecito futuro, quale condizione per poter disporre l'ablazione (per analoghe considerazioni, sentenza n. 196 del 2010, punto 5.1. del *Considerato in diritto*, in relazione alla confisca obbligatoria del veicolo stabilita a carico del responsabile del reato di guida in stato di ebbrezza, la quale va disposta, in base alla legge, anche quando il veicolo risulti ormai inutilizzabile e pertanto sia «privo di attuale pericolosità oggettiva»).

Laddove, dunque, la confisca in parola sia disposta dal giudice penale, come nel caso disciplinato dall'art. 2641, primo comma, cod. civ., nulla osta a riconoscere che essa debba essere qualificata come vera e propria "pena" di carattere patrimoniale, che si aggiunge alle altre sanzioni principali previste in conseguenza della commissione di ciascun reato.

3.1.3.- Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riferimento alla confisca di beni o somme di valore equivalente ai beni utilizzati per commettere il reato.

In linea generale, infatti, la confisca per equivalente mira a far sì che il reo subisca, nel suo patrimonio complessivo, la medesima perdita - in termini economici - che avrebbe sofferto laddove fosse stato possibile eseguire, in via diretta, l'ablazione degli specifici beni dei quali la legge dispone la confisca; sì da evitare che egli possa continuare a godere delle utilità derivanti da tali beni, una volta che li abbia comunque messi al riparo dalla pretesa ablatoria statale.

Laddove, dunque, la confisca di un bene o di una somma di denaro abbia natura di pena, quella medesima natura dovrà essere ascritta anche alla corrispondente ipotesi di confisca per equivalente.

3.1.4.- Dalla riconosciuta natura di pena delle confische tanto dei «beni utilizzati per commettere il reato» (art. 2641, primo comma, cod. civ.), quanto del «denaro o beni di valore equivalente» a tali beni (art. 2641, secondo comma, cod. civ.), deriva il loro necessario assoggettamento all'insieme dei principi e delle garanzie che governano la previsione legislativa, l'applicazione e l'esecuzione delle pene.

Tra tali principi, viene qui in considerazione la necessità che la pena non costituisca una reazione sproporzionata rispetto alla gravità del reato: necessità che la giurisprudenza di questa Corte ha fatto discendere, in particolare, dagli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., ma che deriva, altresì, dagli obblighi unionali cui l'Italia è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e in particolare dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che sancisce espressamente il principio secondo cui «[l]e pene non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

3.2.- Rispetto alle pene che, come le confische in parola, si risolvano nell'ablazione di una parte del patrimonio della persona interessata, la necessaria proporzionalità della pena ha come termine di relazione non soltanto la gravità oggettiva e soggettiva (sul punto, *ex multis*,

sentenza n. 73 del 2020, punto 4.2. del *Considerato in diritto*) del reato, ma anche le condizioni economiche e patrimoniali del soggetto colpito dalla pena.

Nella sentenza n. 28 del 2022, questa Corte ha richiamato quanto già affermato nella ormai risalente sentenza n. 131 del 1979: mentre la pena detentiva comprime la libertà personale, che è «bene primario posseduto da ogni essere vivente», la pena pecuniaria incide sul patrimonio, bene che «non inerisce naturalmente alla persona umana». Da ciò deriva che la pena pecuniaria strutturalmente «comporta l'inconveniente di una disuguale afflittività e al limite, dell'impossibilità di applicarla, in funzione delle diverse condizioni economiche dei soggetti condannati». Dunque, mentre l'impatto di pene detentive di eguale durata può in linea di principio ipotizzarsi come omogeneo per ciascun condannato, così non è per le pene pecuniarie: una multa del medesimo importo può risultare più o meno afflittiva secondo le disponibilità reddituali e patrimoniali del singolo condannato.

La sentenza n. 28 del 2022 ha tratto da tali premesse la conclusione della necessità costituzionale di un meccanismo di adeguamento della pena pecuniaria alle diverse condizioni economiche dei condannati. «Nella prospettiva di un'eguaglianza "sostanziale" e non solo "formale"», si è in quell'occasione osservato (punto 6.2. del *Considerato in diritto*), «il vaglio che questa Corte è chiamata a compiere sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo *quantum* di una tale pena rispetto a ciascun destinatario» (nell'ambito del diritto comparato, sulla necessità di tenere in conto, nella valutazione relativa alla manifesta sproporzionalità di una pena pecuniaria stabilita da una legge, le considerazioni economiche e patrimoniali del reo, e comunque la sua effettiva capacità di far fronte al pagamento richiesto, si veda in particolare Corte Suprema del Canada, sentenza 14 dicembre 2018, Regina contro Boudreault, 3 SCR 599).

Condizione essenziale a garantire la compatibilità con i principi costituzionali delle pene pecuniarie è, allora, che l'autorità preposta alla loro applicazione disponga di un potere discrezionale rispetto alla loro applicazione, sì da evitare non solo che la sanzione pecuniaria risulti esorbitante rispetto alla capacità del condannato di farvi fronte, ma anche che essa possa determinare un effetto palesemente eccessivo sulle sue stesse condizioni di vita. Potere discrezionale che, del resto, la legge di regola attribuisce al giudice o all'autorità amministrativa competente in sede di commisurazione della sanzione, come attestato tra gli altri dall'art. 133-*bis*, cod. pen. in materia di pene pecuniarie, dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) in materia di sanzioni amministrative e dall'art. 194-*bis*, comma 1, lettera c), t.u. finanza in materia di sanzioni per gli illeciti amministrativi ivi previsti.

3.3.- A tali principi non si conforma l'art. 2641 cod. civ., nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria dei beni strumentali, nonché del denaro o dei beni di valore equivalente agli stessi.

3.3.1.- Il vizio della disposizione censurata non sta - come sostenuto invece dalla difesa della parte, in particolare durante la discussione orale - nella illogicità della previsione della confisca per equivalente dei beni strumentali, in ragione dell'allegata natura di misura di sicurezza della confisca diretta di tali beni. Come poc'anzi osservato (*supra*, punto 3.1.3.), la confisca per equivalente in esame partecipa, in realtà, della stessa natura punitiva che caratterizza la confisca dei beni strumentali disciplinata dalla disposizione censurata; sicché non può ritenersi in linea di principio illogica l'ablazione, a carico di chi è soggetto a quest'ultima confisca, di beni o denaro di valore equivalente a quello dei beni strumentali soggetti in via diretta alla pretesa ablativa, ma che lo Stato non riesca ad apprendere.

Il vizio della confisca tanto dei beni strumentali, quanto dei beni o somme di denaro di valore ad essi equivalente, così come oggi disciplinata dall'art. 2641 cod. civ., risiede - semmai - nella sua obbligatorietà: la quale vincola il giudice ad applicare la misura anche quando, nel caso concreto, essa risulti sproporzionata.

Il primo e il secondo comma di tale disposizione, infatti, obbligano il giudice a imporre al soggetto un sacrificio patrimoniale, la cui entità dipende esclusivamente dal valore dei beni che, in concreto, sono stati utilizzati per commettere il reato. Ciò senza alcuna relazione con l'effettivo vantaggio patrimoniale conseguito mediante la commissione del reato; e senza alcun correttivo che consenta al giudice di valutare, in ciascun caso concreto, se il soggetto disponga effettivamente delle risorse per far fronte all'ablazione patrimoniale impostagli, né quale impatto tale ablazione possa avere sulla sua esistenza futura.

Un tale meccanismo è dunque strutturalmente suscettibile di produrre risultati sanzionatori in concreto sproporzionati.

3.3.2.- Queste incongruità si amplificano ove si consideri che il diritto vivente - la cui legittimità costituzionale non è, in questa sede, in discussione - considera applicabile la confisca per equivalente anche a carico di persone diverse da quelle che erano proprietarie del bene utilizzato per la commissione del reato, purché si tratti di persone penalmente responsabili (o corresponsabili) della sua commissione. Il che accade, in particolare, allorché la confisca per equivalente venga disposta a carico della persona fisica che ha agito per conto di una persona giuridica, utilizzando però beni o somme di cui quest'ultima era proprietaria, che sarebbero stati assoggettabili a confisca diretta in quanto strumenti del reato, ma che per qualsiasi ragione non sia più possibile apprendere da parte dello Stato. Ciò che rende - di fatto - la persona fisica garante dell'eventuale incapienza del patrimonio della persona giuridica rispetto alla pretesa ablativa dello Stato.

3.4.- La conclusione appena raggiunta è coerente con le soluzioni adottate in altri ordinamenti e nel diritto dell'Unione europea.

3.4.1.- In Germania, ad esempio, la confisca degli «oggetti utilizzati o destinati alla commissione o alla preparazione di un fatto doloso» è prevista quale facoltativa dal paragrafo 74 del codice penale. Il successivo paragrafo 74c disciplina poi la confisca, parimenti facoltativa, di beni o denaro di valore equivalente a tali oggetti, applicabile ogniqualvolta la loro confisca non sia possibile perché siano stati alienati, consumati o comunque sottratti alla confisca.

Il paragrafo 74f, primo comma, stabilisce peraltro che la generalità delle confische - tra cui le due forme menzionate - non possano essere disposte dal giudice quando la loro applicazione risulterebbe sproporzionata rispetto al fatto di reato commesso e al rimprovero che si possa muovere alla persona che verrebbe colpita dalla misura ablativa. Infine, il terzo comma dello stesso paragrafo 74f dispone che, in ogni ipotesi di confisca facoltativa, il giudice possa limitare la confisca a una parte degli oggetti confiscabili.

In ogni caso, dunque, nell'ordinamento tedesco è salvaguardata la discrezionalità del giudice nella determinazione dell'*an* e del *quantum* dei beni da confiscare, in applicazione del principio generale di proporzionalità.

Negli Stati Uniti, la Corte suprema federale ha, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ritenuto applicabile anche alla generalità delle confische il divieto di "pene pecuniarie eccessive" ("*excessive fines*") sancito dall'ottavo emendamento alla Costituzione (Alexander contro United States, 509 U.S. 544 [1993], in riferimento a una confisca penale, e Austin contro United States, 509 U.S. 602 [1993] in riferimento a una confisca civile), recentemente ritenendolo vincolante anche rispetto ai singoli Stati in forza del quattordicesimo emendamento (Timbs contro Indiana, 586 U.S. 146 [2019]). Tale giurisprudenza si è, significativamente, formata proprio con riferimento a casi di confische di beni utilizzati per commettere un reato, per i quali è particolarmente frequente che la loro radicale ablazione possa risultare nel caso concreto sproporzionata. Spetta, di conseguenza, al giudice assicurare che la confisca non si risolva per l'interessato in un pregiudizio patrimoniale eccessivo in quanto «grossolanamente sproporzionato rispetto alla gravità del reato» (Bajakajian contro United States, 524 U.S. 321, 334 [1998]), come tale vietato dall'ottavo emendamento.

3.4.2.- Analoghe considerazioni devono svolgersi per il diritto dell'Unione europea.

L'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea prevede che, con riferimento ai reati da essa elencati (tra i quali, peraltro, non figurano i reati cui si riferisce la disposizione in questa sede censurata), gli Stati membri debbano adottare le «misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale», dei beni strumentali (e cioè dei beni utilizzati o destinati a essere utilizzati per la commissione del reato), ovvero di beni di valore corrispondente. L'obbligo, dunque, ha per oggetto la predisposizione di un meccanismo normativo che consenta allo Stato di procedere alla confisca (totale o parziale) dei beni: non già la previsione di una tale confisca in termini di obbligatorietà.

Il considerando n. 17 della direttiva, inoltre, chiarisce che «[n]ell'attuazione della presente direttiva con riguardo alla confisca di beni di valore corrispondente ai beni strumentali al reato, le pertinenti disposizioni potrebbero essere applicate se, alla luce delle circostanze particolari del caso di specie, tale misura è proporzionata, considerato, in particolare, il valore dei beni strumentali interessati. Gli Stati membri possono anche considerare se, e in che misura, il condannato sia responsabile di rendere impossibile la confisca dei beni strumentali».

Indicazioni sovrapponibili sono rinvenibili, ora, nella direttiva 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che sostituisce la direttiva 2014/42/UE e il cui termine di recepimento scadrà il 23 novembre 2026. L'art. 12 della nuova direttiva - applicabile anch'essa a reati diversi da quelli che in questa sede vengono in considerazione - impegna gli Stati, parimenti, ad adottare le «misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale», dei beni strumentali o di beni di valore corrispondente. Ma il considerando n. 27 ribadisce testualmente il *caveat* contenuto nel considerando n. 17 della precedente direttiva: le disposizioni in materia di confisca per equivalente possono essere applicate soltanto laddove la misura risulti proporzionata.

D'altra parte, l'esplicito riferimento al principio di proporzionalità nel considerando n. 27 è a rigore superfluo, a fronte della proclamazione di tale principio nell'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che ha portata generale e vincolante nell'intero ambito di attuazione del diritto dell'Unione, e come tale si applica a qualsiasi forma di confisca disciplinata dagli strumenti unionali.

3.5.- Da tutto ciò deriva che la disciplina specificamente censurata dal rimettente (la previsione in termini obbligatori, nell'art. 2641, secondo comma, cod. civ., della confisca di una somma di denaro o beni di valore equivalente ai beni utilizzati per commettere il reato) è incompatibile con tutti i parametri evocati dal rimettente sui quali si fonda il principio di proporzionalità della pena, nella sua dimensione interna e sovranazionale: e dunque con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nonché - per ciò che concerne il diritto dell'Unione - con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE.

Tale conclusione consente di considerare assorbite le restanti doglianze, concernenti l'allegata sproporzionata compressione del diritto di proprietà dell'interessato determinata dalla confisca in parola.

4.- Quanto all'individuazione del rimedio al *vulnus* riscontrato, occorre anzitutto evidenziare che la censura del rimettente, pur se testualmente formulata in relazione al primo e al secondo comma dell'art. 2641 cod. civ., investe in realtà soltanto la disposizione di cui al secondo comma concernente la confisca delle somme o dei beni di valore equivalente a quello dei beni (indicati nel primo comma) utilizzati per commettere il reato. La disposizione di cui al secondo comma è, del resto, la sola rilevante nel giudizio *a quo*.

Il vizio riscontrato risiede, come sopra osservato, nel carattere obbligatorio della confisca prevista da tale disposizione, che vincola il giudice ad applicare la misura ablativa anche quando, nel caso concreto, il suo impatto risulterebbe sproporzionato rispetto alla gravità del reato e alle condizioni economiche e patrimoniali dell'interessato.

Rispetto, tuttavia, alla possibilità di una pronuncia che sostituisca l'attuale previsione della confisca obbligatoria di denaro o cose di valore equivalenti ai beni strumentali con una corrispondente confisca meramente facoltativa, questa Corte ritiene doveroso cedere il passo alla valutazione del legislatore. Quest'ultimo è, infatti, nella migliore posizione per stabilire se conferire al giudice una discrezionalità nella scelta sull'*an*, o addirittura anche sul *quantum* del valore confiscabile, in modo da assicurare il pieno rispetto del principio di proporzionalità nell'applicazione concreta di questa confisca. Una simile innovativa soluzione, in ogni caso, non è oggi reperibile nell'ordinamento italiano, e costituirebbe anzi una «novità di sistema» (come già osservato dalle sentenze n. 146 del 2021, punto 5.2. del *Considerato in diritto*, e n. 252 del 2012, punto 4 del *Considerato in diritto*): non prestandosi, così, a essere assunta da questa Corte come soluzione costituzionalmente adeguata, in grado di sostituirsi a quella dichiarata costituzionalmente illegittima.

D'altra parte, come recentemente sottolineato, «[l']esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali» (sentenza n. 185 del 2021, punto 3 del *Considerato in diritto*). In difetto di una simile situazione, l'intervento di questa Corte «ben può limitarsi all'ablazione, totale o parziale della disposizione censurata» (sentenza n. 46 del 2024, punto 4.2. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, sentenza n. 51 del 2024, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Nel caso ora all'esame, la mera ablazione del frammento di disposizione riferito alla confisca per equivalente dei beni strumentali non crea alcun intollerabile vuoto di tutela degli interessi protetti dalle norme penalmente sanzionate, giacché resta ferma, in particolare, la confisca obbligatoria del profitto, diretta o per equivalente, a carico di qualunque persona - fisica o giuridica - che risulti avere effettivamente conseguito le utilità derivanti dal reato.

Il censurato art. 2641, secondo comma, cod. civ. deve dunque essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato.

5.- Dal momento, poi, che il *vulnus* riscontrato investe allo stesso modo, ed esattamente per le medesime ragioni, la previsione della confisca diretta dei beni utilizzati per commettere il reato, disciplinata dal primo comma della medesima disposizione, la presente dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, alla previsione di cui all'art. 2641, primo comma, cod. civ., limitatamente alle parole «e dei beni utilizzati per commetterlo».

Resta inalterata invece la facoltà del giudice, nel rispetto del principio di proporzionalità, di disporre la confisca diretta delle «cose che servirono a commettere il reato» ai sensi della disposizione generale di cui all'art. 240 cod. pen., richiamata dal terzo comma dell'art. 2641 cod. civ.: e dunque anche delle somme di denaro utilizzate per commettere il reato, a carico di chi risulti in concreto averne la disponibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2641, secondo comma, del codice civile, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria di una somma di denaro o beni di valore equivalente a quelli utilizzati per commettere il reato;

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. 2641, primo comma, cod. civ., limitatamente alle parole «e dei beni utilizzati per commetterlo».

2.5. Sentenza n. 31/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)

La (illegittima) previsione del requisito della pregressa residenza in Italia del beneficiario del reddito di cittadinanza per almeno dieci anni, anziché cinque

Considerato in diritto

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

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

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

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

[*omissis*]

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

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

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

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

Non vi è dubbio che, ravvisando una discriminazione avente a oggetto l'esercizio del diritto di soggiorno in base alla citata direttiva e, al contempo, una violazione del «principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale» (sentenza n. 1 del 2025), la questione sollevata assume un "tono costituzionale". Pertanto, una volta che il giudice abbia

individuato l'incidente di costituzionalità come «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame» (ancora sentenza n. 1 del 2025) - sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia *erga omnes* a rimuovere in radice la discriminazione - questa Corte potrà rispondere a tali censure «con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie» (di nuovo sentenza n. 1 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025), contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo «sempre più integrato» (sentenze n. 7 e n. 1 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024), dovendosi escludere che il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo.

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

In questa evenienza di *overlapping* di tutele di livello costituzionale, sussiste l'opportunità «di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale» (ancora sentenza n. 269 del 2017), con conseguente possibile assorbimento della denunciata violazione del diritto europeo, ferma restando la possibilità, per il giudice comune, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, ricorrendone i presupposti, della non applicazione.

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

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

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

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

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

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

[omissis]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In tale pronuncia, infatti, la Corte di giustizia, come di consueto, ha interpretato il diritto dell'Unione, ma non ha operato un sindacato sull'esattezza, o no, dell'interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi, da un lato, ha sì affermato che «spetta al giudice del rinvio stabilire se il "reddito di cittadinanza" di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale» e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) «constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il

"reddito di cittadinanza" costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, rientrante in uno dei tre settori indicati all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, ossia le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In questa prospettiva, del resto, nel valutare la ragionevolezza di tale criterio può essere considerata non solo la complessità delle attività richieste alle pubbliche amministrazioni per

realizzare le politiche attive del lavoro e di inclusione sociale, ma anche l'entità delle risorse finanziarie destinate alla attuazione della misura.

Rispetto alla precedente misura - il reddito di inclusione (il cosiddetto ReI), che richiedeva solo due anni di residenza - si è, infatti, realizzato un forte salto di livello, poiché: a) la consistenza del beneficio economico è più che raddoppiata per ciascun nucleo familiare, garantendo una provvidenza che potrebbe, per il suo ammontare, esporre lo Stato italiano a migrazioni puramente "assistenziali"; b) la stessa platea dei nuclei beneficiari è fin dall'inizio raddoppiata; c) le risorse finanziarie stanziare dal bilancio dello Stato sono più che triplicate; d) è stato necessario un rafforzamento della struttura organizzativa con l'assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Rdc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tali principi, infatti, si oppongono alla discriminazione, anche indiretta (come di recente ribadito con la sentenza n. 25 del 2025), prodotta da una barriera temporale, effetto del requisito censurato, che, sebbene applicato a ogni richiedente, appare artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti (più facilitati - come peraltro dimostrano i dati segnalati dal giudice rimettente - a integrare tale requisito), a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

Parte II Diritto interno e sistema CEDU

Sentenza n. 4/2024 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)

L'(illegittima) esclusione, con norma innovativa benché autoqualificata come interpretativa, dalla proroga al 31 dicembre 1993 del termine per la maturazione delle anzianità di servizio ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000.

2.- La disposizione censurata ha previsto che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, «si interpreta nel senso che la proroga al 31 dicembre 1993 della disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, relativi al triennio 1° gennaio 1988 - 31 dicembre 1990, non modifica la data del 31 dicembre 1990, già stabilita per la maturazione delle anzianità di servizio prescritte ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità», facendo «salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge».

3.- Il rimettente denuncia la violazione dei principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché del diritto ad un equo processo e alla parità delle parti in giudizio. La disposizione censurata, infatti, pur essendo formulata in termini astratti, risulterebbe in realtà preordinata a condizionare l'esito dei ricorsi collettivi pendenti, a fronte di un orientamento giurisprudenziale che si era consolidato in senso sfavorevole alle amministrazioni pubbliche. Tanto le tempistiche, quanto le concrete modalità di adozione della legge renderebbero evidente l'utilizzo distorto della funzione legislativa, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale e con gli orientamenti della Corte EDU in materia di leggi retroattive.

[omissis]

5.- L'ordinanza di rimessione ha mancato di fare riferimento a quattro ordinanze di questa Corte che avevano dichiarato la manifesta infondatezza di questioni di costituzionalità aventi ad oggetto la medesima disposizione oggi censurata (ordinanze n. 440 e n. 263 del 2002, n. 181 e n. 10 del 2003). È, tuttavia, evidente la volontà del giudice rimettente di prospettare la questione in ordine a profili e sulla scorta di argomenti nuovi, facendo esplicito riferimento ai più recenti orientamenti di questa Corte e della Corte EDU in materia di leggi retroattive (sono ampiamente citate le sentenze n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018).

D'altra parte, appare significativo che l'ordinanza di rimessione abbia fatto riferimento a parametri costituzionali (art. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU), i quali non erano stati evocati nei precedenti incidenti di costituzionalità aventi ad oggetto la medesima disposizione.

6.- Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

7.- Occorre innanzitutto evidenziare che, diversamente da quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, la disposizione censurata è priva dei caratteri della legge di interpretazione autentica, avendo invece la portata di una legge innovativa con efficacia retroattiva.

7.1.- Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022).

7.2.- Nel caso in esame, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, lungi dall'aver assegnato all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, uno dei possibili significati normativi ad esso attribuibili, ha conferito allo stesso un nuovo significato che non era ricavabile dal testo della legge.

7.2.1.- Sul punto, occorre premettere che l'istituto della RIA era stato disciplinato dal d.P.R. n. 44 del 1990, il quale aveva recepito l'accordo sindacale del 26 settembre 1989 concernente il personale dei Ministeri e degli altri enti di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 (Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all'art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93).

In particolare, l'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 44 del 1990 aveva riconosciuto alcune maggiorazioni della RIA in favore del personale che «alla data del 1° gennaio 1990» avesse «acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio» o che avesse maturato «detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale»; nel successivo comma 5 era stato previsto il raddoppio o la quadruplicazione delle somme dovute a titolo di maggiorazione della RIA al personale che, «nell'arco della vigenza contrattuale», avesse maturato, rispettivamente, «dieci o venti anni di servizio, previo riassorbimento delle precedenti maggiorazioni».

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, - tenendo «ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e successive modificazioni e integrazioni» - ha prorogato al triennio 1991-1993 l'efficacia dell'intero d.P.R. n. 44 del 1990, la cui scadenza originaria era fissata al 31 dicembre 1990 (art. 1, comma 1, del d.P.R. citato).

Alla luce di tale proroga legislativa, l'«arco della vigenza contrattuale» - cui facevano riferimento i citati commi 4 e 5 dell'art. 9 di tale d.P.R. ai fini della maturazione delle anzianità di servizio per il riconoscimento della maggiorazione della RIA - doveva chiaramente intendersi come riferito al nuovo termine di efficacia dello stesso d.P.R. (31 dicembre 1993) e non già al termine originariamente previsto (31 dicembre 1990).

D'altra parte, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, la disciplina di origine pattizia contenuta in tale decreto rappresentava un «*unicum* indivisibile» (Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2000, n. 5522). Proprio in ragione di tale indivisibilità, l'eventuale volontà del legislatore di escludere dalla proroga alcuni istituti retributivi contenuti nel d.P.R. n. 44 del 1990 - come quelli legati alle maggiorazioni della RIA - avrebbe richiesto una esplicita previsione normativa, come è peraltro avvenuto con riferimento alla disposizione che ha espressamente impedito, per esigenze di contenimento della spesa, l'operatività degli automatismi stipendiali per il solo anno 1993 (art. 7, comma 3, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito).

7.2.2.- In definitiva, stante l'assenza nell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, di qualsiasi dato testuale da cui potesse ricavarsi la volontà del legislatore di impedire l'operatività della disciplina sulla RIA nel triennio 1991-1993, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 - nell'escludere che la proroga del d.P.R. n. 44 del 1990 al 31 dicembre 1993 potesse estendere anche il termine per la maturazione delle anzianità di

servizio ai fini delle maggiorazioni della RIA - ha attribuito retroattivamente alla disposizione originaria un nuovo significato, non rientrante tra quelli estraibili dal suo testo.

8.- Una volta esclusa la natura autenticamente interpretativa della disposizione, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

Il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

8.1.- Con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

Come chiarito da questa Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un "rapporto di integrazione reciproca"» (sentenza n. 145 del 2022).

Sulla base di tale sinergia, questa Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo - sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU - alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019). Occorre dunque effettuare una verifica di legittimità costituzionale che - in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche - assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo.

8.2.- Tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019).

Nel caso in esame, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 è entrato in vigore il 1° gennaio 2001 e, quindi, ben nove anni dopo l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, quando erano pendenti diversi giudizi promossi da dipendenti nei confronti di amministrazioni pubbliche.

8.3.- È altresì rilevante, come elemento sintomatico, il fatto che - lo si è anticipato *supra*, al punto 7.2.2. - la disposizione censurata, pur essendosi "auto-qualificata" come interpretativa, abbia in realtà introdotto un significato che non si poteva in alcun modo evincere dal testo dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito.

Come chiarito da questa Corte, la stessa erroneità della «autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica» può costituire un sintomo di un uso improprio della funzione legislativa (sentenza n. 145 del 2022). Tale uso improprio dello strumento della legge interpretativa, ove questa incida sul contenzioso pendente, concorre a disvelare la volontà del legislatore di incidere retroattivamente sui rapporti in essere e di condizionare i giudizi in corso.

8.4.- Ma, soprattutto, risulta decisivo il fatto che il legislatore abbia adottato la disposizione censurata per superare un orientamento giurisprudenziale consolidato, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica, fatta salva la sola esecuzione dei giudicati già formati alla data di entrata in vigore della disposizione medesima.

Va infatti evidenziato che, nell'ambito di controversie promosse da dipendenti pubblici ai fini del riconoscimento delle maggiorazioni della RIA ai sensi dell'art. 9, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 44 del 1990, il Consiglio di Stato aveva chiaramente affermato che la proroga legislativa dell'efficacia del d.P.R. n. 44 del 1990 al triennio 1991-1993 (disposta dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito) avesse modificato anche il termine utile ai fini del calcolo delle anzianità di servizio necessarie alla maturazione di tali maggiorazioni: con la conseguenza che i dipendenti pubblici - sino all'entrata in vigore della disposizione censurata - si sono visti riconoscere le maggiorazioni sulla base di anzianità di servizio maturate successivamente al 31 dicembre 1990 (tra le altre, si veda Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2000, n. 5522).

In un simile contesto, il legislatore è intervenuto, con la disposizione censurata, al fine specifico di superare tale orientamento giurisprudenziale, nella consapevolezza della grande diffusione del contenzioso promosso dai dipendenti pubblici per il riconoscimento delle maggiorazioni della RIA in relazione al triennio 1991-1993. Tale finalità emerge in maniera incontrovertibile dalla documentazione predisposta dagli uffici parlamentari a illustrazione dei contenuti dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, ove si sottolinea che «[l]'iniziativa è giustificata dalla considerazione che è intervenuta una giurisprudenza del Consiglio di Stato [...] ormai consolidata che riconosce l'ultrattività al 31 dicembre 1992 degli accordi di comparto ai fini della maturazione dell'anzianità di servizio utile per il conseguimento del beneficio, la quale, laddove è [e]stesa alla generalità del personale interessato, comporterebbe rilevanti effetti di spesa per la corresponsione del beneficio, avente per altro decorrenza retroattiva».

8.5.- Né, infine, può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovasse una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

8.5.1.- In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, Forrer/Niedenthal c. Germania, paragrafo 64).

All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche questa Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

8.5.2.- Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'intervento legislativo retroattivo rispetto all'esigenza di assicurare un risparmio della spesa pubblica, in considerazione di orientamenti giurisprudenziali che stavano riconoscendo tutela alle pretese economiche dei dipendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche di appartenenza.

Come chiarito nella sopramenzionata documentazione predisposta dagli uffici parlamentari e nella stessa relazione illustrativa, la disposizione censurata mirava ad evitare gli aggravii di spesa conseguenti all'estensione, alla generalità del personale interessato dal d.P.R. n. 44 del 1990, della giurisprudenza del Consiglio di Stato sui termini per la maturazione dell'anzianità di servizio utile ai fini del conseguimento della maggiorazione della RIA. A riprova di ciò, nella relazione tecnica è stato evidenziato che l'approvazione della disposizione impugnata avrebbe determinato un risparmio, posto che alcune amministrazioni avevano già «tenuto conto nelle previsioni tendenziali di spesa delle maggiori esigenze derivanti dal consolidamento dell'indirizzo giurisprudenziale».

8.5.3.- In ultimo, non può neanche ritenersi, come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, che l'intervento legislativo fosse giustificato dalla finalità di eliminare una disparità di trattamento tra i dipendenti che avrebbero maturato le anzianità di servizio prima del 31 dicembre 1990 (data originariamente prevista dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 44 del 1990) e coloro che avrebbero potuto maturare tali anzianità di servizio anche dopo tale data.

Infatti, alla luce della proroga dell'intera disciplina contrattuale contenuta nel d.P.R. n. 44 del 1990 sino al 31 dicembre 1993, la possibilità per i dipendenti di maturare l'anzianità di servizio necessaria alla maggiorazione della RIA anche nel corso del nuovo periodo di vigenza del d.P.R. n. 44 del 1990 (1991-1993) rispondeva pienamente a ragioni di eguaglianza e di giustizia del sistema retributivo. Semmai, è stata la disposizione censurata ad aver causato una ingiustificata differenziazione retributiva a danno di quei dipendenti pubblici che, diversamente da quanto avvenuto in relazione al triennio 1988-1990, non hanno potuto valorizzare l'anzianità di servizio maturata nel successivo triennio 1991-1993 ai fini delle maggiorazioni della RIA.

9.- In ragione di tutto ciò, la disposizione censurata, avendo introdotto una norma innovativa ad efficacia retroattiva, al fine specifico di incidere su giudizi pendenti in cui era parte la stessa amministrazione pubblica, e in assenza di ragioni imperative di interesse generale, si è posta in contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Cost.

10.- Sono assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 102, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

Sentenza n. 10/2024 (Pres. Barbera; Red. Petitti)

La (illegittima) previsione, in termini assoluti e inderogabili, del controllo visivo del personale di custodia sui colloqui, intimi e affettivi, del soggetto detenuto con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2023), il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, primo e quarto comma, 27, terzo comma, 29, 30, 31, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 ordin. penit., «nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi, anche a carattere sessuale, con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia».

[omissis]

1.2.- Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ritiene che tale prescrizione implichi «un vero e proprio divieto di esercitare l'affettività in una dimensione riservata, e segnatamente la sessualità», il che comporterebbe la violazione degli evocati parametri.

Sarebbe innanzitutto leso un diritto fondamentale della persona, garantito dall'art. 2 Cost., appunto il diritto alla libera espressione dell'affettività, anche nella componente sessuale.

Sarebbe inoltre violato l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo, quello della ragionevolezza, per avere il divieto di intimità negli incontri familiari carattere assoluto, e quello della parità di trattamento rispetto agli istituti penitenziari minorili, all'interno dei quali l'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018 ha ammesso lo svolgimento di visite prolungate a tutela dell'affettività.

La «forzata astinenza dai rapporti sessuali con i congiunti in libertà» determinerebbe poi una compressione aggiuntiva della libertà personale del detenuto, ingiustificata qualora non ricorrano particolari esigenze di custodia, oltre che una violenza fisica e morale sulla persona del ristretto, emergendo così la violazione dei commi primo e quarto dell'art. 13 Cost.

Una pena caratterizzata dalla «sottrazione di una porzione significativa di libera disponibilità del proprio corpo e del proprio esprimere affetto» sarebbe altresì contraria al senso di umanità e incapace di assolvere alla funzione rieducativa, con conseguente violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

L'impossibilità di coltivare in modo pieno le relazioni affettive potrebbe anche negativamente incidere sulla continuità e sulla saldezza dei legami familiari del detenuto, protette dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., e compromettere altresì la salute psicofisica del medesimo, garantita dall'art. 32 Cost.

Ne scaturirebbe la distorsione della pena in un trattamento inumano e degradante, lesivo del diritto del detenuto al rispetto della propria vita privata e familiare, e quindi risulterebbe infine violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU.

2.- Intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili, «per aver ad oggetto una disposizione legislativa vertente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore».

In particolare, la difesa statale ritiene tuttora insuperate le ragioni esposte da questa Corte nella sentenza n. 301 del 2012, che dichiarò inammissibili questioni analoghe alle odierne.

Tale sentenza viene evocata anche dal rimettente, dalla parte e dall'*amicus curiae*, nella differente prospettiva della valenza monitoria che alla medesima pronuncia essi associano.

L'eccezione statale non è fondata.

2.1.- Con la citata sentenza, questa Corte dichiarò inammissibili questioni di legittimità costituzionale relative alla medesima disposizione oggi nuovamente censurata, cioè la prescrizione del controllo a vista sui colloqui *ex art. 18 ordin. penit.*

Al netto di alcune differenze nell'evocazione dei parametri (soprattutto non furono allora dedotti parametri convenzionali), le questioni avevano un oggetto sostanzialmente coincidente con l'odierno, in quanto anch'esse individuavano nel controllo a vista del personale di custodia un ostacolo insormontabile per l'esercizio dell'affettività del detenuto nelle necessarie condizioni di riservatezza.

Oltre che per ragioni attinenti all'incompleta descrizione della fattispecie concreta (non avendo il rimettente specificato il contenuto del reclamo sottoposto al suo giudizio, né il regime carcerario applicato al reclamante, né la fruibilità di permessi premio), l'inammissibilità venne motivata argomentando che «l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle "visite intime", fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative»; operazioni che - proseguiva la sentenza - «implicano, all'evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica».

Questa Corte neppure ritenne possibile pronunciare una sentenza additiva di principio, in quanto essa stessa sarebbe risultata «espressiva di una scelta di fondo», sul tema della selezione delle persone legittimate alle visite riservate.

«Nella prospettiva del giudice *a quo*» - affermò la Corte - «il "diritto alla sessualità" *intra moenia* dovrebbe essere [infatti] riconosciuto ai soli detenuti coniugati o che intrattengano rapporti di convivenza stabile *more uxorio*, escludendo gli altri (si pensi, ad esempio, a chi, all'atto dell'ingresso in carcere, abbia una relazione affettiva "consolidata", ma non ancora accompagnata dalla convivenza, o da una convivenza "stabile")», soluzione che non apparve costituzionalmente obbligata.

2.2.- Nonostante le ragioni di inammissibilità delle questioni, la sentenza n. 301 del 2012 non mancò di sottolineare come esse evocassero «una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale», esigenza che - si precisò - non trova una risposta adeguata nell'istituto dei permessi premio, «la cui fruizione - stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi - resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria».

Considerata l'insufficienza degli strumenti di diritto positivo, oltre che le linee di tendenza manifestatesi a livello sovranazionale e comparatistico, questa Corte ritenne opportuno segnalare al legislatore che il tema dell'affettività intramuraria del detenuto rappresentava «un problema che merita ogni attenzione».

2.3.- Nel tempo trascorso dalla pubblicazione della sentenza n. 301 del 2012, l'ordinamento penitenziario ha registrato significative innovazioni, che delineano oggi un quadro normativo ben differente da quello di allora.

In particolare, è emersa un'indicazione specifica circa le relazioni qualificate della persona detenuta, meritevoli e bisognose di una considerazione differenziata anche "dentro le mura", quindi proprio sull'aspetto particolare che aveva indotto questa Corte a ritenere impraticabile l'adozione di una sentenza additiva di principio.

In tal senso ha disposto l'art. 1, comma 38, della legge n. 76 del 2016, a tenore del quale «[i] conviventi di fatto hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario», disposizione che la Corte di cassazione ha precisato riferirsi

«alla necessità di tutelare la diretta relazione interpersonale» (sezione prima penale, sentenza 14 settembre 2021-10 febbraio 2022, n. 4641).

In virtù del comma 20 dell'art. 1 della stessa legge n. 76 del 2016, i diritti del coniuge in tema di colloqui penitenziari sono estesi anche alla parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.

D'altro canto, la stessa disposizione che oggi è nuovamente censurata nella parte riguardante l'inderogabilità del controllo a vista si è *medio tempore* arricchita di un riferimento privilegiato alla riservatezza dei colloqui tra detenuto e familiari, tramite l'inserzione, ad opera dell'art. 11, comma 1, lettera g), numero 3), del d.lgs. n. 123 del 2018, di un periodo aggiuntivo nel secondo comma (divenuto terzo comma) dell'art. 18 ordin. penit., ai sensi del quale «[i] locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto».

Anche quanto disposto per gli istituti minorili dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 («[a]l fine di favorire le relazioni affettive, il detenuto può usufruire ogni mese di quattro visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore») è comunque emblematico di un contesto normativo fortemente innovato rispetto a quello in cui venne pronunciata la sentenza n. 301 del 2012.

2.4.- Per i detenuti adulti il legislatore, esercitando la delega complessiva di cui all'art. 1, comma 82, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), non ha dato seguito al criterio direttivo enunciato dalla lettera *n*) del successivo comma 85 («riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio»).

Questa scelta del legislatore delegato ha lasciato aperta la pregressa lacuna, ma in un contesto generale che già era a quel tempo sensibilmente mutato.

2.5.- In definitiva, essendo oggi il quadro normativo differente da quello che fu a base del precedente giudizio di questa Corte, l'eccezione statale di inammissibilità delle nuove questioni va disattesa.

[omissis]

3.- Le questioni sono fondate, nei termini che seguono.

3.1.- L'ordinamento giuridico tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza.

Lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società.

La questione dell'affettività intramuraria concerne dunque l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona.

La segnalazione all'indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio, che, pur senza compromettere la sicurezza e l'ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l'apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà.

3.2.- L'art. 18, terzo comma, ordin. penit. dispone che «[i] colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia».

Il segmento normativo censurato dal giudice *a quo*, vale a dire la prescrizione del controllo visivo, è ribadito dall'art. 37, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle

misure privative e limitative della libertà), per cui «[i]n ogni caso, i colloqui si svolgono sotto il controllo a vista del personale del Corpo di polizia penitenziaria».

Tali previsioni non contemplano deroghe, e anche l'art. 61, comma 2, lettera b), dello stesso d.P.R. n. 230 del 2000, laddove consente al direttore dell'istituto, in funzione della preservazione dei rapporti familiari del detenuto, di autorizzare visite di durata più lunga dell'ordinario, fruibili in appositi locali o all'aperto, non devia dal controllo a vista, tenendo anzi ferme «le modalità previste dal secondo comma [oggi: terzo comma] dell'articolo 18 della legge».

È dunque corretto il presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione - peraltro confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 27 settembre 2022-24 gennaio 2023, n. 3035) - circa l'assolutezza della prescrizione del controllo visivo sui colloqui familiari del detenuto e la conseguente preclusione dell'esercizio dell'affettività intramuraria, anche sessuale.

3.3.- L'osservazione del colloquio rappresenta un importante presidio di regolarità, funzionale ad evitare la strumentalizzazione del colloquio medesimo a fini impropri (ad esempio per il passaggio di oggetti destinati a scambi illeciti o atti ad offendere), così da permetterne, se del caso, l'immediata sospensione (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 230 del 2000).

A tale *ratio* corrisponde la limitazione oggettiva del controllo, che invero, a norma dello stesso art. 18, terzo comma, ordin. penit., è «a vista», ma «non auditivo», avendo il legislatore inteso salvaguardare - finché non ricorrano i presupposti di un'intercettazione tra presenti - la riservatezza della comunicazione tra il detenuto e il familiare (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 28 novembre 2008-28 gennaio 2009, n. 3932).

Dunque, il controllo auditivo sul colloquio è escluso salvo eccezioni, mentre il controllo visivo è prescritto senza eccezioni, e proprio questa assolutezza espone la disposizione censurata a un giudizio di irragionevolezza per difetto di proporzionalità.

3.4.- Nel presidiare la regolarità dell'incontro, il controllo a vista sullo svolgimento del colloquio obiettivamente restringe lo spazio di espressione dell'affettività, per la naturale intimità che questa presuppone, in ogni sua manifestazione, non necessariamente sessuale.

È ben vero che questa Corte ha da tempo riconosciuto nella sessualità «uno degli essenziali modi di espressione della persona umana» (sentenza n. 561 del 1987), ma non può ridursi il tema dell'affettività del detenuto a quello della sessualità, in quanto esso più ampiamente coinvolge aspetti della personalità e modalità di relazione che attengono ai connotati indefettibili dell'essere umano.

4.- Tra i «principi direttivi» dell'ordinamento penitenziario, declinati dall'art. 1 della legge n. 354 del 1975, vi è quello per cui «[i]l trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» (comma 1, primo periodo), quello per cui esso «è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati» (comma 2) e altresì il principio del "minimo mezzo", per cui «[n]on possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari» (comma 5).

Detti principi corrispondono a quelli enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte sul «volto costituzionale» della pena, che è una sofferenza in tanto legittima in quanto inflitta «nella misura minima necessaria» (sentenza n. 179 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 28 del 2022 e n. 40 del 2019).

Dal canto loro, le Regole penitenziarie europee, adottate in data 11 gennaio 2006 con Raccomandazione Rec(2006)2-rev dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, e dallo stesso riviste ed emendate il 1° luglio 2020, contengono un'applicazione del principio del minimo mezzo, laddove è stabilito che le visite devono essere svolte con modalità tali da

consentire ai detenuti di mantenere e sviluppare le relazioni, nello specifico familiari, «*in as normal a manner as possible*» (regola 24.4).

4.1.- La prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie.

Si rammenta, in proposito, quanto sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 26 del 1999, circa la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, cioè che «[l]a dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione) anche in questo caso - anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile - è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale».

4.2.- Un ulteriore profilo di irragionevolezza delle restrizioni imposte all'espressione dell'affettività, quali conseguono all'inderogabilità del controllo a vista sui colloqui familiari, riguarda il loro riverberarsi sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni.

Si tratta di persone estranee al reato e alla condanna, che subiscono dalla descritta situazione normativa un pregiudizio indiretto.

Per quanto in certa misura sia inevitabile che le persone affettivamente legate al detenuto patiscano le conseguenze fattuali delle restrizioni carcerarie a lui imposte, tale riflesso soggettivo diviene incongruo quando la restrizione stessa non sia necessaria, e pertanto, nella specie, quando il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità senza che abbiano a patirne le esigenze di sicurezza.

Anche tali rilievi sulla lesione della dignità del terzo valgono per l'affettività in ogni sua manifestazione, e non soltanto per la sessualità, pur se quest'ultima, nella specifica prospettiva del coniugio, assume una rilevanza peculiare.

4.2.1.- Invero, la legge n. 354 del 1975 ammette che il matrimonio del detenuto sia celebrato in carcere (art. 44), ma, quando non siano fruibili permessi premio, di fatto impedisce l'affettività coniugale; nemmeno soccorre il cosiddetto permesso di necessità (art. 30), non essendo considerata detta ragione un grave motivo familiare agli effetti della concessione di tale speciale permesso (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 29 settembre 2015-12 gennaio 2016, n. 882, e 26 novembre-24 dicembre 2008, n. 48165).

Si determina in tal modo il fenomeno usualmente indicato con l'immagine dei "matrimoni bianchi", che evidenzia non soltanto una lesione della dignità degli sposi, ma anche una contraddizione interna al quadro normativo, giacché il fatto che «il matrimonio non è stato consumato» - a norma dell'art. 3, primo comma, numero 2), lettera f), della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) - è causa di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

4.3.- L'impossibilità per il detenuto di esprimere una normale affettività con il partner si traduce in un *vulnus* alla persona nell'ambito familiare e, più ampiamente, in un pregiudizio per la stessa nelle relazioni nelle quali si svolge la sua personalità, esposte pertanto ad un progressivo impoverimento, e in ultimo al rischio della disgregazione.

Da questo punto di vista si evidenzia la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto una pena che impedisce al condannato di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia di rivelarsi inidonea alla finalità rieducativa.

L'intimità degli affetti non può essere sacrificata dall'esecuzione penale oltre la misura del necessario, venendo altrimenti percepita la sanzione come esageratamente afflittiva, sì da non poter tendere all'obiettivo della risocializzazione.

Il perseguimento di questo obiettivo risulta anzi gravemente ostacolato dall'indebolimento delle relazioni affettive, che può arrivare finanche alla dissoluzione delle stesse, giacché frustrate dalla protratta impossibilità di coltivarle nell'intimità di incontri riservati, con quell'esito di "desertificazione affettiva" che è l'esatto opposto della risocializzazione.

4.4.- La disposizione censurata viola anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

4.4.1.- Occorre premettere che ormai una larga maggioranza di ordinamenti europei riconosce ai detenuti spazi più o meno ampi di espressione dell'affettività intramuraria, inclusa la sessualità.

Si ricordano i parlatori familiari (*parloirs familiaux*) e le unità di vita familiare (*unités de vie familiale*), locali appositamente concepiti nei quali il codice penitenziario francese prevede possano svolgersi visite di familiari adulti, di durata più o meno estesa, «*sans surveillance continue et directe*»; con funzione analoga si segnalano le *comunicaciones íntimas*, disciplinate dal regolamento penitenziario spagnolo, e le visite di lunga durata (*Langzeitbesuche*), ammesse dalla legislazione penitenziaria di molti *Länder* tedeschi.

In più occasioni, la Corte EDU, pur dichiarando che gli Stati non sono obbligati a riconoscere le *conjugal visits*, poiché godono al riguardo di un vasto margine di apprezzamento, ha ritenuto il suddetto orientamento legislativo conforme alla tutela dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione (Corte EDU, grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, poi Corte EDU, sentenze 7 luglio 2022, Chocholáč contro Slovacchia, e 1° luglio 2021, Lesław Wójcik contro Polonia).

In particolare, la Corte di Strasburgo non esclude che il singolo ordinamento possa rifiutare l'accesso alle visite coniugali quando ciò sia giustificato da obiettivi di prevenzione del disordine e del crimine, ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 8 CEDU (sentenza 29 aprile 2003, Aliev contro Ucraina). Viene però richiesto un «fair balance» tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un test di proporzionalità della restrizione carceraria (sentenza Dickson contro Regno Unito) e, quand'anche la visita coniugale sia intesa in senso premiale, si esige un'adeguata valutazione di taglio casistico (sentenza Lesław Wójcik contro Polonia).

4.4.2.- Il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria, quale deriva dall'inderogabilità della prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento dei colloqui, pone l'art. 18 ordin. penit. in contrasto con l'art. 8 CEDU, sotto il profilo del difetto di proporzionalità tra tale radicale divieto e le sue, pur legittime, finalità.

In particolare, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dal paragrafo 1 dell'art. 8 CEDU, viene compresso senza che sia verificabile in concreto, agli effetti del successivo paragrafo 2, la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati.

5.- Devono essere quindi accolte le censure riferite agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

6.- Questa Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento.

Il lungo tempo trascorso dalla sentenza n. 301 del 2012, e dalla segnalazione che essa rivolgeva all'attenzione del legislatore, impone tuttavia di ricondurre a legittimità costituzionale una norma irragionevole nella sua assolutezza e lesiva della dignità delle persone.

La complessità dei problemi operativi che ne scaturiscono sollecita ancora una volta la responsabilità del legislatore, ove esso intenda approntare in materia un quadro normativo di livello primario.

Può ricordarsi in proposito la già menzionata sentenza n. 26 del 1999, con la quale questa Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 ordin. penit. nella parte in cui non prevedevano una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti dei detenuti, «chiama[va] il legislatore all'esercizio della funzione normativa che a esso compete, in attuazione dei principi della Costituzione».

6.1.- Al fine di garantire l'effettività dei principi di cui si è detto finora e di salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, questa Corte intende rimarcare alcuni profili conseguenti alla sentenza che oggi pronuncia.

Si tratta di aspetti già messi in luce dalla sentenza n. 301 del 2012, come rammentato poc'anzi (punto 2.1.), e poi regolamentati per il detenuto minorenni dall'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018.

Essi segnalano infatti problemi ed esigenze che si pongono per l'esercizio dell'affettività intramuraria di ogni persona detenuta.

6.1.1.- La durata dei colloqui intimi deve essere adeguata all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività, che non necessariamente implica una declinazione sessuale, ma neppure la esclude.

6.1.2.- In quanto finalizzate alla conservazione di relazioni affettive stabili, le visite in questione devono potersi svolgere in modo non sporadico (ovviamente qualora ne permangano i presupposti), e tale da non impedire che gli incontri possano raggiungere lo scopo complessivo di preservazione della stabilità della relazione affettiva.

6.1.3.- Numerosi testi sovranazionali indicano nella predisposizione di luoghi appropriati una condizione basilare per l'esercizio dell'affettività intramuraria del detenuto: così, in particolare, la raccomandazione n. 1340 (1997), sugli effetti della detenzione sul piano familiare e sociale, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 22 settembre 1997 (punto 6.6.), e la raccomandazione n. 2003/2188 (INI), sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, adottata dal Parlamento europeo il 9 marzo 2004 (punto 1, lettera c).

Può ipotizzarsi che le visite a tutela dell'affettività si svolgano in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico.

È comunque necessario che sia assicurata la riservatezza del locale di svolgimento dell'incontro, il quale, per consentire una piena manifestazione dell'affettività, deve essere sottratto non solo all'osservazione interna da parte del personale di custodia (che dunque vigilerà solo all'esterno), ma anche allo sguardo degli altri detenuti e di chi con loro colloquia.

6.1.4.- A differenza di quanto previsto dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 per la visita prolungata del detenuto minorenne, per il detenuto adulto non va ammessa la compresenza di più persone, considerata l'eventualità di una declinazione sessuale dell'incontro, che deve quindi svolgersi unicamente con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso.

6.1.5.- Prima di autorizzare il colloquio riservato, il direttore dell'istituto, oltre all'esistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto con la persona con la quale il colloquio stesso deve avvenire, avrà cura di verificare altresì la sussistenza del presupposto dello stabile legame affettivo, in particolare l'effettività della pregressa convivenza.

6.1.6.- Nella fruizione dei locali predisposti per l'esercizio dell'affettività (i quali verosimilmente saranno, almeno all'inizio, una "risorsa scarsa") «sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio» (sempre che ciò non dipenda da ragioni ostative anche all'esercizio dell'affettività intramuraria).

Prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 121 del 2018 riguardo al detenuto minorenne, la particolare considerazione nei confronti di chi non può usufruire di permessi premio può estendersi alla disciplina del detenuto adulto, analoga essendo la *ratio* di sussidiarietà dell'affettività *intra moenia* rispetto a quella più fisiologicamente esprimibile "fuori le mura".

7.- Nella formulazione del *petitum*, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto prospetta come ostative ai colloqui intimi unicamente «ragioni di sicurezza».

Questa impostazione non attribuisce il dovuto rilievo al principio direttivo enunciato dall'art. 1, comma 5, ordin. penit., laddove, quale fondamento delle restrizioni intramurarie, si indicano, più ampiamente, l'«esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina» e, nei confronti degli imputati, i «fini giudiziari».

La rimozione del controllo a vista del personale di custodia, funzionale a consentire lo svolgimento del colloquio nell'intimità necessaria all'espressione dell'affettività, può dunque essere negata quando, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero anche, riguardo all'imputato, motivi di carattere giudiziario.

Possono quindi rilevare in senso ostativo - non soltanto la pericolosità sociale del detenuto, ma anche - irregolarità di condotta e precedenti disciplinari, in una valutazione complessiva che appartiene in prima battuta all'amministrazione e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza, sulla base del modulo ordinario di cui agli artt. 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), ordin. penit.

Per l'imputato, l'apprezzamento delle ragioni processuali, innanzitutto la valutazione delle esigenze di salvaguardia della prova, è di competenza dell'autorità giudiziaria che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dopo la quale l'ammissione al colloquio riservato rientra nella competenza del direttore dell'istituto, come stabiliscono, per i permessi di colloquio in genere, gli artt. 18, decimo comma, della legge n. 354 del 1975 e 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 230 del 2000.

8.- In coerenza con l'oggetto del giudizio principale, instaurato dal reclamo di un detenuto in regime ordinario di media sicurezza, deve precisarsi che l'odierna sentenza non concerne i regimi detentivi speciali.

8.1.- Essa in particolare non riguarda il regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit., poiché esso, ai sensi del comma 2-*quater*, lettera *b*), della stessa disposizione, comporta l'applicazione di una disciplina dei colloqui radicalmente derogatoria, quanto al controllo finanche auditivo sui colloqui medesimi e alla conformazione dei locali in cui si svolgono.

8.2.- La presente decisione neppure riguarda i detenuti sottoposti a sorveglianza particolare, in quanto, sebbene le restrizioni associate a tale regime non possano avere ad oggetto i colloqui con il coniuge e il convivente (art. 14-*quater*, comma 4, ordin. penit.), i presupposti della relativa applicazione, definiti dall'art. 14-*bis*, comma 1, ordin. penit., sono antitetici rispetto a quelli dell'ammissione al colloquio intimo, trattandosi di reclusi che «con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti» (lettera *a*), «con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati» (lettera *b*) o che «nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti» (lettera *c*).

Pertanto, la temporaneità del regime di sorveglianza particolare (di durata non superiore a sei mesi, prorogabile in misura non superiore ogni volta a tre mesi) e l'immediata sottoposizione del provvedimento applicativo al controllo del magistrato di sorveglianza - in base alle disposizioni dei commi 1 e 6 del medesimo art. 14-*bis* - assicurano che le restrizioni abbiano un continuo e attuale fondamento di necessità.

8.3.- Quanto ai detenuti per reati cosiddetti ostativi, in linea di principio non sussistono impedimenti normativi che precludano l'esercizio dell'affettività *intra moenia*, posto che

l'ostatività del titolo di reato inerisce alla concessione dei benefici penitenziari e non riguarda le modalità dei colloqui.

Pertanto, la significativa riduzione del numero dei colloqui autorizzabili, che l'art. 37, comma 8, del d.P.R. n. 230 del 2000 stabilisce «[q]uando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'articolo 4-*bis* della legge e per i quali si applichi il divieto di benefici ivi previsto», indica un chiaro orientamento legislativo nel senso di un maggiore controllo sugli incontri di queste persone, e ciò non può che tradursi in una più stringente verifica dei presupposti di ammissione all'esercizio dell'affettività intramuraria.

9.- Resta ovviamente salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi da quelli sopra enunciati, purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti, nel senso fatto proprio dalla presente pronuncia.

È altresì opportuno valorizzare qui il contributo che a un'ordinata attuazione dell'odierna decisione può dare - almeno nelle more dell'intervento del legislatore - l'amministrazione della giustizia, in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche, non esclusi i direttori dei singoli istituti.

Venendo meno con questa decisione l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari - laddove le condizioni materiali della singola struttura lo consentano, e con la gradualità eventualmente necessaria - di appositi spazi riservati ai colloqui intimi tra la persona detenuta e quella ad essa affettivamente legata.

In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze, potrà accompagnare una tappa importante del percorso di inveroamento del volto costituzionale della pena.

10.- Per tutto quanto esposto, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 ordin. penit., nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui sopra, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

Sono assorbite le questioni riferite agli ulteriori parametri evocati nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

Sentenza n. 77/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)

La (illegittima) sanatoria, con norma autoqualificata come interpretativa, della disciplina del prezzo dei medicinali dettata da delibera CIPE annullata in sede giurisdizionale

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quarta, nell'ambito di un giudizio risarcitorio da provvedimento illegittimo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1, 2 e 3, della legge n. 449 del 1997, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, con la dichiarata finalità di fornire un'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, attribuirebbe effetto retroattivo ad una deliberazione del CIPE annullata in sede giurisdizionale, al solo effetto di sterilizzare gli effetti della sentenza definitiva di annullamento, peraltro adottando parametri di regolazione dei prezzi dei farmaci del tutto difforni da quelli disposti per il futuro, evidenziando così la propria intrinseca irragionevolezza. Viene, inoltre, ravvisato il contrasto con gli artt. 24, 111, 113, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in quanto, intervenendo in pendenza di un giudizio in cui lo Stato è parte, in modo da influenzarne l'esito, le disposizioni censurate comporterebbero un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violerebbero «un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione».

[omissis]

3.- Per meglio affrontare le questioni nel merito, è opportuno ricostruire, per quanto qui di interesse, la genesi della disposizione sottoposta a scrutinio.

4.- L'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, poi asseritamente interpretata dalla disposizione censurata, prevede che «[a] decorrere dal 1o gennaio 1994, i prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, sono sottoposti a regime di sorveglianza secondo le modalità indicate dal CIPE e non possono superare la media dei prezzi risultanti per prodotti similari e inerenti al medesimo principio nell'ambito della Comunità europea; se inferiori, l'adeguamento alla media comunitaria non potrà avvenire in misura superiore al 20 per cento annuo della differenza. Sono abrogate le disposizioni che attribuiscono al CIP competenze in materia di fissazione e revisione del prezzo delle specialità medicinali».

Con tale disposizione veniva introdotto - in sostituzione del previgente regime dei prezzi amministrati dei medicinali - il cosiddetto regime di sorveglianza, che assumeva come parametro di riferimento il concetto del «prezzo medio europeo». Da un regime in cui l'autorità statale determinava in maniera unilaterale il prezzo delle specialità medicinali si passava, cioè, a un sistema che prevedeva un intervento da parte dell'autorità preposta solo in caso di superamento della cosiddetta «media europea». Le relative competenze in materia venivano attribuite al CIPE.

In attuazione della nuova normativa, il CIPE adottava due delibere - datate 25 febbraio e 16 marzo 1994 - tese a regolare, rispettivamente, i criteri per il calcolo del prezzo medio europeo dei farmaci e la competenza per la sorveglianza del prezzo dei medicinali.

In particolare, con la deliberazione del 25 febbraio 1994 era disposto che: a) il prezzo dei medicinali venisse ridotto autoritativamente ove avesse superato di almeno il 5 per cento la media del prezzo europeo; b) tale prezzo venisse determinato prendendo a riferimento i prezzi praticati da Francia, Inghilterra, Germania e Spagna; c) la media fosse calcolata utilizzando i tassi di conversione basati sulla parità del potere di acquisto delle varie monete, come determinati annualmente dallo stesso CIPE.

Tale deliberazione veniva successivamente annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 118 del 1997, per quanto qui di interesse, nel punto 3, primo e terzo periodo, ovvero sia, nella parte in cui prevedeva la scelta di quattro Paesi europei con cui effettuare il confronto e

l'applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE (oltre che nel punto 2, secondo periodo). Veniva, infatti, ritenuto illegittimo il criterio di determinazione del prezzo sulla base dei prezzi praticati in soli quattro Paesi e con riferimento a un tasso di conversione diverso dal tasso di cambio ufficiale. La sentenza di annullamento diveniva definitiva il 24 marzo 1999, a seguito della declaratoria di estinzione, da parte delle sezioni unite della Corte di cassazione, del giudizio introdotto dall'Avvocatura generale dello Stato ai sensi dell'art. 111 Cost.

Con l'art. 36 della legge n. 449 del 1997 veniva, dunque, introdotta una nuova disciplina del prezzo dei medicinali, che prendeva in considerazione, ai fini del calcolo del prezzo medio degli stessi, i prezzi praticati in tutti i Paesi dell'Unione europea, con applicazione dei tassi di cambio ufficiali, disponendo che, sulla base di quanto dallo stesso previsto, il CIPE, entro 60 giorni, provvedesse con propria deliberazione alla definizione di nuovi criteri per il calcolo del prezzo medio europeo.

Con i primi due commi del medesimo articolo veniva, inoltre, disciplinato in via transitoria - nelle more dell'adozione della nuova deliberazione da parte del CIPE - il regime dei prezzi dei medicinali, disponendo una sanatoria della precedente disciplina tramite la previsione che «[d]alla data del 1° settembre 1994 fino all'entrata in vigore del metodo di calcolo del prezzo medio europeo come previsto dai commi 3 e 4, restano validi i prezzi applicati secondo i criteri indicati per la determinazione del prezzo medio europeo dalle deliberazioni del CIPE 25 febbraio 1994, 16 marzo 1994, 13 aprile 1994, 3 agosto 1994 e 22 novembre 1994» (comma 2) e offrendo un'interpretazione autentica del comma 12 dell'art. 8 della legge 537 del 1993, il quale «deve essere intes[o] nel senso che è rimesso al CIPE stabilire anche quali e quanti Paesi della Comunità prendere a riferimento per il confronto, con applicazione dei tassi di conversione fra le valute, basati sulla parità dei poteri d'acquisto, come determinati dallo stesso CIPE» (comma 1).

In attuazione del predetto art. 36, il CIPE, con propria deliberazione del 26 febbraio 1998, ampliava i Paesi di riferimento per il calcolo (da 4 a 12 rispetto al previgente sistema, corrispondenti ai Paesi europei i cui dati su prezzi e consumi dei prodotti medicinali risultavano disponibili) e adottava i tassi di cambio ufficiali.

[omissis]

6.- Nel merito, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, con assorbimento delle ulteriori censure.

6.1.- Va preliminarmente rammentato, su un piano più generale, che - al di là della autoqualificazione, di per sé non vincolante, e dell'accertamento di un contrasto giurisprudenziale formatosi sulla disposizione oggetto dell'interpretazione autentica, anch'esso non dirimente (tra le tante, sentenze n. 4 del 2024, n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020) - la natura interpretativa va riconosciuta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (così la sentenza n. 73 del 2017, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2020).

Ciò premesso, questa Corte ha più volte affermato «la "sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso - e norme innovative con efficacia retroattiva" (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019)» (sentenza n. 70 del 2020); arrivando a ritenerne «la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 108 del 2019).

A tal fine, la detta distinzione rileva, al più, perché «"la palese erroneità di tale autoqualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della

disposizione impugnata" (sentenza n. 73 del 2017; *ex plurimis*, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011)» (sentenza n. 70 del 2020).

6.2.– Nello scrutinio di legittimità costituzionale, questa Corte ha più volte ricordato la centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica (tra le più recenti, sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ne consegue che, di fronte a una norma avente comunque efficacia retroattiva - che pure deve considerarsi, al di fuori della materia penale, frutto del legittimo esercizio discrezionale del potere del legislatore -, è necessario procedere ad uno scrutinio particolarmente rigoroso.

Tale scrutinio diviene ancor più stringente se l'intervento legislativo retroattivo incide su giudizi ancora in corso, tanto più se in essi sia coinvolta un'amministrazione pubblica. Infatti, «tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)» (sentenza n. 4 del 2024).

Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ancora di recente è stato rammentato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU, affermandosi che in tale ambito si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un "rapporto di integrazione reciproca"» (sentenza n. 145 del 2022, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2024).

6.3.- Tanto premesso, per svolgere tale rigoroso controllo sono stati individuati una serie di elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa.

Tra questi, in particolare, per quanto qui di interesse, emergono l'errata e artificiosa autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica e, soprattutto, la chiara finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti. Finalità, quest'ultima, che si può evincere da metodo e tempistica dell'intervento del legislatore (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018) - per esempio, la distanza dell'intervento legislativo rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenze n. 4 del 2024 e n. 174 del 2019) - e si può ricavare dai lavori preparatori (sentenze n. 4 del 2024 e n. 145 del 2022).

Infine, in quest'opera di rigoroso scrutinio è necessario valutare se l'intervento legislativo trovi una possibile ragionevole giustificazione «nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali». Anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, «solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni "siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile" (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48)» (sentenza n. 4 del 2024).

Come da ultimo ricordato da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 4 del 2024, la Corte EDU ha perimetrato in maniera rigorosa e restrittiva tale nozione di «imperative ragioni di interesse generale», ravvisando la compatibilità con l'art. 6 CEDU di «alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove "i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)" (sentenza n. 145 del 2022)», o, ancora, quando «l'intervento legislativo retroattivo

mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di "assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania" (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64)».

Più in generale, in tale opera di perimetrazione, al di fuori della nozione di «imperative ragioni di interesse generale» sono i soli motivi di carattere meramente finanziario, volti a contenere la spesa pubblica, come chiarito tanto dalla Corte EDU (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37), quanto da questa stessa Corte, la quale ha espressamente affermato che «[i] soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

7.- In applicazione delle coordinate giurisprudenziali sin qui sinteticamente ripercorse, le disposizioni oggetto delle questioni sollevate non resistono allo scrutinio di costituzionalità.

Esse, infatti, sono evidentemente finalizzate a incidere su giudizi di cui è parte la pubblica amministrazione; giudizi dei quali si vuole vanificare o comunque condizionare l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori.

7.1.- Tale finalità emerge, innanzitutto, dai lavori preparatori, dai quali non si possono evincere ragioni giustificatrici dell'intervento legislativo retroattivo diverse dall'esigenza di superare le ragioni di illegittimità accolte dal Consiglio di Stato che ha annullato la deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994, nelle parti che riguardano l'individuazione parziale dei Paesi europei con i quali operare il confronto e la scelta, invece del tasso ufficiale, dei tassi di conversione tra valute basati sulla parità del potere di acquisto. L'intento dichiarato era quello, in definitiva, di "sterilizzare" gli effetti della predetta sentenza n. 118 del 1997 del Consiglio di Stato (più volte richiamata nei lavori preparatori), la quale, annullando la deliberazione del CIPE, aveva riconosciuto l'illegittimità dell'azione amministrativa, ponendo così le basi per future azioni di risarcimento nei suoi confronti, quale, appunto, quella posta alla base del giudizio *a quo* (come espressamente affermato, in particolare, nel dossier del Servizio studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

7.2.- L'uso improprio della funzione legislativa, tale perché esercitata allo scopo di influire sul contenzioso in corso, vanificandone, nelle intenzioni, gli effetti, è confermato da due ulteriori circostanze, l'una attinente alla complessiva vicenda processuale, l'altra concernente la stessa portata normativa dell'intervento.

7.2.1.- Sul piano processuale, va rimarcato che la legge n. 449 del 1997 (del 27 dicembre) è intervenuta a ben quattro anni di distanza dalla disposizione oggetto della presunta interpretazione, ossia l'art. 8 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, quando era già in corso un nutrito contenzioso, alimentato da trentanove aziende farmaceutiche, che aveva dato luogo, con la citata sentenza n. 118 del 1997 (depositata il 27 gennaio 1997), all'annullamento della deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994, proprio nella parte in cui, come già detto, prevedeva la scelta limitata a quattro Paesi europei con cui effettuare il confronto dei prezzi e adottava i tassi di conversione fra le valute basati sulla parità dei poteri d'acquisto.

La sentenza è stata impugnata con ricorso per cassazione *ex art. 111 Cost.* dall'Avvocatura generale dello Stato, impedendosi così il passaggio in giudicato. Nelle more della decisione del ricorso, sono intervenute le disposizioni censurate, che, per un verso, hanno fornito un'interpretazione asseritamente autentica di quelle applicate dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 118 del 1997, interpretazione in contrasto con quella offerta da tale pronuncia; per un altro, hanno proceduto contestualmente alla sostanziale sanatoria della deliberazione del CIPE, a distanza di poco meno di un anno dal suo annullamento dal Consiglio di Stato.

L'amministrazione statale, a seguito dell'intervento normativo contestato, ha rinunciato al ricorso *ex art. 111 Cost.*, la cui proposizione aveva impedito nelle more l'immediata

formazione del giudicato sulla sentenza del Consiglio di Stato posta dalla parte privata a fondamento (sul piano oggettivo) della pretesa risarcitoria nel giudizio *a quo*.

«Metodo» e «tempistica» seguiti dal legislatore nella vicenda in esame - rilevanti, come sopra ricordato, ai fini del presente scrutinio (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018) - confermano, quindi, quanto risulta dai lavori preparatori.

7.2.2.- Sul piano sostanziale, poi, è significativo che, nello stabilire la disciplina a regime della determinazione dei prezzi medi dei farmaci (art. 36, comma 3), la legge n. 449 del 1997 delinei un sistema esattamente conforme a quanto deciso con la sentenza n. 118 del 1997, per cui l'asserita interpretazione autentica (commi 1 e 2) riguarda proprio la proposizione normativa oggetto del contenzioso giudiziario e si rivela, ancora una volta, finalizzata a vanificare gli effetti della più volte citata sentenza del Consiglio di Stato a giudicato non ancora formatosi, risolvendosi nell'assunzione a livello legislativo di quanto sostenuto in giudizio dall'amministrazione pubblica e smentito dal giudice nella sua decisione.

Nel caso in esame, quindi, pare evidente, tanto sul piano oggettivo quanto su quello soggettivo, la volontà del legislatore di interferire su vicende processuali in corso al fine (o con il risultato) di alterarne l'esito, palesandosi pertanto un uso improprio della funzione legislativa.

8.- In conclusione, l'art. 36, commi 1 e 2, della legge n. 449 del 1997, avendo introdotto una norma ad efficacia retroattiva, al fine specifico di incidere su giudizi di cui era parte la stessa amministrazione pubblica, e in assenza di ragioni imperative di interesse generale, ha violato i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., e per mezzo di quest'ultimo dall'art. 6 CEDU, nonché il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Sentenza n. 33/2025 (Pres. Amoroso; Red. Navarretta)

L'(illegittima) esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale dei minori

Considerato in diritto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A detta del giudice *a quo*, l'esclusione della persona singola dall'accesso all'adozione internazionale sarebbe un mezzo inidoneo allo scopo di garantire al minore un ambiente

stabile e armonioso, posto che anche il nucleo familiare monoparentale può assicurare un *foyer stable et harmonieux*.

[omissis]

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

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

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

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

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

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

Mentre, dunque, l'adozione ordinaria di matrice codicistica aveva acquisito un volto plurifunzionale, abbracciando anche l'adozione dei minori, con la legge 5 giugno 1967, n. 431 (Modifiche al titolo VIII del libro I del Codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale"), emergeva una nuova figura di adozione speciale, specificatamente finalizzata alla tutela dei minori di otto anni dichiarati in stato di adottabilità, perché privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori o dei parenti

tenuti a provvedervi (artt. 314/3 e 314/4 cod. civ., abrogati dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983). Tale disciplina riservava la qualità di adottanti ai coniugi, sposati da almeno cinque anni (art. 314/2 cod. civ., abrogato dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983) e prevedeva la rottura del vincolo giuridico con la famiglia d'origine e l'acquisizione dello stato di "figlio legittimo" da parte dell'adottato, a favore del quale si instauravano rapporti di parentela con i congiunti degli adottanti, esclusi i collaterali (art. 314/26 cod. civ., abrogato dall'art. 67 della legge n. 184 del 1983).

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

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

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

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

Sul primario interesse del minore si vengono poi a focalizzare anche i successivi interventi che modificano e integrano la disciplina del 1983: l'art. 3 della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), che sostituisce il Capo I del Titolo III della legge n. 184 del 1983, incorporando i contenuti della Convenzione de L'Aja; la legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), che innova vari aspetti della disciplina, regola compiutamente l'affidamento familiare (con il nuovo Titolo I-bis) e riproduce plasticamente la centralità del minore nella nuova intitolazione della legge, riferita al «Diritto del minore ad una famiglia»; il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), il cui art. 100 adegua la legge n. 184 del 1983 alla terminologia introdotta con la riforma della filiazione; la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare), che rafforza l'affidamento familiare; la legge 11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici), che, ai fini che qui interessano, regola l'ipotesi dell'affidamento familiare del

minore orfano di uno dei genitori, la cui morte sia stata cagionata volontariamente dall'altro genitore (art. 4, comma 5-*quinquies*, della legge n. 184 del 1983).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto all'esigenza di dare preminente rilievo alla continuità del rapporto affettivo con il minore, essa non sussiste solo nei casi di cui all'art. 25, commi 4 e 5, della legge n. 184 del 1983. Simile istanza può rinvenirsi anche quando, durante un prolungato periodo di affidamento familiare, il minore sia dichiarato adottabile. Ove gli affidatari ne chiedano l'adozione, il giudice, nel decidere su di essa, deve tenere conto dei legami affettivi significativi che si sono consolidati con gli affidatari e del rapporto stabile e duraturo fra questi e il minore (art. 4, comma 5-*bis*, della legge n. 184 del 1983). Eppure, solo se gli affidatari rispondono ai requisiti di cui all'art. 6 della legge n. 184 del 1983 possono chiedere l'adozione e far valere la menzionata esigenza, mentre ciò non è consentito alla persona singola che pure può essere affidataria del minore, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della medesima legge.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In particolare, ove la genitorialità sia accessibile o per natura o perché il soggetto già rientra nelle previsioni nazionali che consentono la procreazione medicalmente assistita o l'adozione, la libertà di autodeterminarsi nella scelta orientata alla genitorialità sottende una pretesa a non subire indebite compressioni di tale libertà da parte del legislatore. Questa Corte

ha, in tal senso, dichiarato costituzionalmente illegittima una disciplina che includeva, tra i requisiti necessari per essere reclutati nel Corpo della Guardia di finanza, l'essere senza prole (sentenza n. 332 del 2000).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 8, paragrafo 2, CEDU stabilisce, infatti, che «[n]on può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale,

alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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