

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

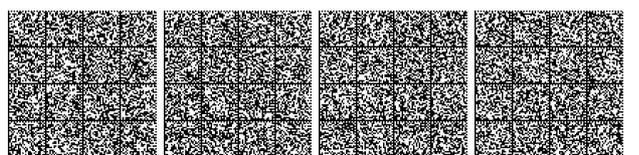
Roma - Mercoledì, 25 gennaio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 13. Sentenza 23 novembre 2016 - 19 gennaio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 con le risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione e non impegnate alla data di entrata in vigore della legge stessa.**
- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 7, comma 9-*sexies*..... Pag. 1
- N. 14. Sentenza 6 dicembre 2016 - 19 gennaio 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari regionali - Possibilità di proroga fino al 31 dicembre 2016.**
- Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza)..... Pag. 9

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)  
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Liguria - Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018 - Quote accantonate e vincolate del saldo finanziario e componente negativa dell'avanzo alla chiusura dell'esercizio 2015 - Applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione.**
- Legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), art. 6..... Pag. 15
- N. 8. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 dicembre 2016 (della Regione Veneto)  
**Amministrazione pubblica - Procedimento amministrativo - Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 intitolato "Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124" - Norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione - Modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inutile decorso del termine per la conclusione dei procedimenti.**



- Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 5, commi 1 e 2. .... Pag. 17
- N. 273. Ordinanza della Corte d’appello di Milano del 25 luglio 2016  
**Filiazione - Riconoscimento dei figli naturali - Impugnazione per difetto di veridicità - Accoglimento solo quando ritenuta dal giudice rispondente all’interesse del minore - Mancata previsione.**  
 – Codice civile, art. 263. .... Pag. 20
- N. 274. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 settembre 2016  
**Contratto, atto e negozio giuridico - Deposito di veicoli derivante da provvedimenti di sequestro dell’autorità giudiziaria, anche non sottoposti a confisca - Condizioni per disporre l’alienazione forzata dei veicoli al depositario, anche ai soli fini della rottamazione - Determinazione forfetaria dell’importo spettante al custode-acquirente, in deroga alle tariffe di cui agli artt. 59 e 276 del d.P.R. n. 115 del 2002 - Applicazione alle procedure di alienazione e rottamazione già avviate e non ancora concluse e alle relative istanze di liquidazione dei compensi da parte dei custodi.**  
 – Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”), art. 1, commi 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320 [e 321]..... Pag. 32
- N. 275. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 26 settembre 2016  
**Straniero - Straniero legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno dieci anni - Concessione dell’assegno sociale - Requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.**  
 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 80, comma 19..... Pag. 35
- N. 276. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 novembre 2016  
**Processo amministrativo - Sentenze dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato - Casi di revocazione.**  
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; codice di procedura civile, artt. 395 e 396. .... Pag. 37



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 13

*Sentenza 23 novembre 2016 - 19 gennaio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali - Finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 con le risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione e non impegnate alla data di entrata in vigore della legge stessa.**

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 7, comma 9-*sexies*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, promosso dalla Regione Umbria con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2015, la Regione Umbria, giusta delibera della Giunta regionale in data 12 ottobre 2015, n. 1147, ha impugnato l'art. 7, comma 9-*sexies* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, che prevede che «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: “alla data del 30 settembre 2014” sono sostituite dalle seguenti: “alla data di entrata in vigore della presente legge”».

2.- Prima di formulare le censure, la ricorrente espone il quadro normativo in cui detta disposizione si inserisce, dando rilievo al Piano di azione coesione (PAC), istituito al fine di accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (artt. 174-176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE) per il settennato 2007-2013.

3.- Al fine di colmare i ritardi nell'attuazione dei programmi di spesa per il settennato 2007-2013 e di rafforzare l'efficacia degli interventi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha comunicato al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo, l'avvio del procedimento di revisione di contributi del FESR all'Italia.

La proposta del Governo veniva valutata favorevolmente dal Consiglio europeo di Bruxelles del 23-26 ottobre 2011.

4.- Espone la ricorrente che in conformità a dette conclusioni il Governo definiva, in accordo con la Commissione, una riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali, con una diversa percentuale della quota di cofinanziamento comunitario. Il contributo comunitario è stato elevato con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

Per l'impiego delle risorse così liberate, il Governo ha stipulato l'accordo 3 novembre 2011, denominato «Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020», con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, concernente la rimodulazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali. In detto accordo, in ossequio all'art. 179 TFUE, all'art. 119 della Costituzione, e all'intesa raggiunta con la Commissione europea, il riutilizzo delle risorse liberate dal FESR è stato vincolato al principio di territorialità (condizione 2 dell'accordo).

In ossequio a tale principio veniva istituito il Piano di azione coesione (PAC), inteso ad investire sul territorio le risorse liberate dal FESR.

Successivamente, anche altre Regioni aderivano al PAC, tra cui la Regione Umbria.

5.- Il procedimento di adesione della Regione Umbria al PAC era così scandito: *a)* con proposta del 4 giugno 2014 lo Stato italiano chiedeva la revisione del programma FESR 2007-2013 per la Regione Umbria; *b)* tale proposta veniva accolta dalla Commissione con decisione 28 agosto 2014 C(2014) 6163, con la quale, a modifica della precedente decisione C(2007) 4621 del 4 ottobre 2007, viene rideterminata in complessivi euro 148.103.201,00 la quota di cofinanziamento nazionale pubblico del Programma operativo regionale Umbria FESR 2007-2013; *c)* la Giunta regionale, con deliberazione del 31 ottobre 2014, n. 1340, adottava il “programma parallelo” al POR FESR 2007-2013; *d)* con nota del 5 novembre 2014, prot. n. 145702, la Regione trasmetteva il “programma parallelo” ai componenti “Gruppo di Azione e Coesione” del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico; *e)* con nota del 13 novembre 2014, prot. n. 10707, il Presidente del Gruppo di Azione e Coesione comunicava alla Regione l'adesione al PAC trasmettendo «il quadro finanziario degli interventi a titolarità» della Regione; *f)* infine con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 dicembre 2014, n. 61, recante «Integrazione del finanziamento a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di azione coesione delle regioni Umbria, Abruzzo e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché rimodulazione del quadro finanziario del Piano di azione coesione della regione Siciliana», (Decreto n. 61/2014)», il Ministero dell'economia e delle finanze destinava le risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento statale per i programmi FESR 2007-2012 al PAC, per interventi in favore, tra l'altro, della Regione Umbria (interventi indicati nel “programma parallelo” al POR FESR 2007-2013).

6.- In questo contesto interveniva l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2015)», che, nel testo originario, prevedeva «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183,



che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

Tuttavia, alla data del 30 settembre 2014 la Regione Umbria ancora non aveva aderito al PAC, sicché tale disposizione risultava inapplicabile ad essa, e dunque non era lesiva dei suoi interessi e delle sue attribuzioni costituzionali.

7.- Da ultimo, però l'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015, sopravvenuto dopo l'adesione della Regione Umbria al PAC, ha novellato il citato art. 1, comma 122, sostituendo le parole «alla data del 30 settembre 2014», con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge», ossia il 1° gennaio 2015.

Ne è conseguita l'applicabilità anche alla Regione Umbria del meccanismo di distrazione dei fondi inizialmente destinati a finanziare il «programma parallelo» al POR FESR 2007-2013, nonché l'impossibilità di dare attuazione agli interventi di cui alla menzionata delibera della Giunta regionale 31 ottobre 2014, n. 1340.

8.- La Regione Umbria, quindi, prospetta le seguenti censure.

9.- Violazione degli artt. 11, 117 e 119 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 175 e 176 del TFUE, alla decisione della Commissione europea del 28 agosto 2014 C(2014) 6163, nonché all'accordo Stato-Regioni del 3 novembre 2011. Violazione del principio di leale collaborazione.

Ad avviso della Regione Umbria, la disposizione censurata, nell'estendere l'ambito temporale di applicazione dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, ha sortito l'effetto di sottoporre anche le risorse destinate al cosiddetto «programma parallelo» al POR FESR 2007-2013 (e comprese nell'ambito del Programma di azione e coesione) alla distrazione a favore degli interventi previsti dai commi 118 e 121 del medesimo art. 1 della suddetta legge.

Ciò determinerebbe la violazione dei commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost., che disciplinano l'intervento perequativo del legislatore statale, atteso che gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009).

Ne consegue (*ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013, n. 451 del 2006, n. 107 del 2005, n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), che sono illegittime le disposizioni di legge statale che determinano una deviazione sia dal modello del fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione - che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.) - sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinat[e]» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.).

La norma impugnata, inoltre, violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una diminuzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

La sottrazione delle risorse al «programma parallelo» della Regione Umbria al Piano di azione e coesione violerebbe anche gli artt. 11, 117, primo comma, e 119 Cost., in relazione agli artt. 175 e 176 TFUE, alla decisione della Commissione europea del 28 agosto 2014 C(2014) 6163, all'accordo «Piano nazionale per il Sud: Sud 2020» del 3 novembre 2011.

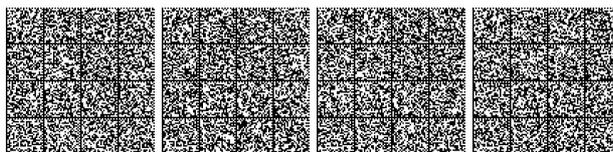
In particolare, la norma impugnata violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., nella misura in cui consente allo Stato di sottrarsi agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea, con la quale lo Stato aveva negoziato la diversa quota di compartecipazione ai programmi FESR, impegnandosi anche alla concertazione con le Regioni; e viola, poi, gli artt. 117 e 119 Cost., in quanto consente allo Stato di eludere gli obblighi contratti nei confronti delle Regioni che hanno sottoscritto l'accordo 3 novembre 2011 (o che vi hanno aderito successivamente attraverso la partecipazione al PAC, come ha fatto la Regione Umbria).

L'inosservanza di un accordo Stato-Regioni, infatti, integra la violazione del principio di leale collaborazione e, con esso, la lesione ingiustificata e irragionevole delle competenze regionali, in quanto gli accordi e le intese sono i principali strumenti del principio di leale collaborazione (sentenza n. 303 del 2003).

10.- Violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 97 e 119 Cost. Violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione aveva programmato l'impiego delle risorse in questione con la deliberazione n. 1340 del 2014. Parte delle risorse ivi contemplate viene invece destinata a finanziare interventi di natura fiscale e contributiva su scala nazionale senza alcuna connotazione perequativa e di solidarietà territoriale.

In tal modo, lo Stato ha esorbitato dalla competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», limitata alla determinazione dei «principi generali» della materia.



La violazione delle competenze regionali ex art. 117, terzo comma, Cost., non si apprezza solo nella prospettiva della disciplina della perequazione territoriale, ma anche in quella del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.) e del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto la sottrazione delle risorse pregiudica irragionevolmente la realizzazione dei progetti contenuti nel programma parallelo e oggetto della delibera n. 1340 del 2014.

Il piano di intervento, infatti, è reso impossibile dal taglio lineare e la Regione non può rimodulare in modo efficace la propria azione.

È altresì violato il principio di leale collaborazione, atteso che non sono state rispettate le garanzie procedurali necessarie a fronte di interventi riduttivi della finanza regionale.

11.- Violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119 Cost. Violazione del principio di leale collaborazione.

Assume la Regione Umbria che la regolamentazione, la gestione e l'esecuzione del "programma parallelo" costituiscono esercizio non solo di potestà legislativa regionale concorrente, nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi», ma anche (ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.), nelle materie «formazione professionale», «lavori pubblici», «politiche dell'occupazione», «trasporti e viabilità», «assistenza sociale».

Aggiunge che la Regione è intervenuta con proprie leggi in questi settori al fine di porre rimedio a situazioni di svantaggio sociale e territoriale.

Posto, dunque, che la distrazione delle risorse incide profondamente nell'esercizio di competenze legislative regionali, in ossequio al principio di tutela delle autonomie regionali (art. 5 Cost.) e a quello di leale collaborazione (art. 117 Cost.), nonché alle disposizioni costituzionali che tutelano le competenze legislative e amministrative della Regione e la sua autonomia economico-finanziaria (artt. 117, 118, 119 Cost.), il legislatore avrebbe dovuto acquisire l'intesa con le Regioni interessate.

12.- Violazione degli artt. 3, 117 e 119, Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché al principio del legittimo affidamento, atteso il carattere retroattivo dell'intervento legislativo statale.

Il principio di irretroattività della legge, di cui all'art. 11 delle preleggi, informa l'ordinamento giuridico non solo nell'ambito penale, atteso che il legislatore può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della CEDU (sentenza n. 103 del 2013).

La lesione del legittimo affidamento comporta la lesione non solo dell'art. 3 Cost., ma anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU.

13.- Con memoria depositata il 23 novembre 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso.

13.1.- Assume in proposito la difesa statale che la richiesta di revisione del programma FESR 2007-2013 per la Regione Umbria, presentata dallo Stato italiano alla Commissione europea il 4 giugno 2014, era il risultato di un procedimento avviato dall'Autorità di gestione del programma, su mandato della Giunta regionale, al fine di evitare il disimpegno automatico delle risorse, nel caso di mancato raggiungimento degli stessi target di spesa.

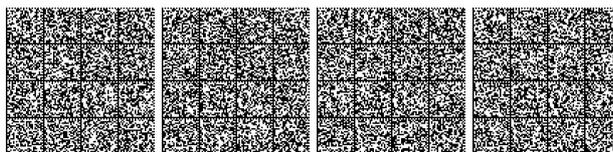
La proposta tecnica di adesione al Piano nazionale parallelo è stata trasmessa dall'Autorità di gestione in data 9 aprile 2014, ed ha ricevuto parere positivo da parte del Presidente del Gruppo di azione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica con nota n. 3550 del 18 aprile 2014.

In seguito, veniva avviata la procedura di consultazione scritta dei membri del Comitato di sorveglianza del programma operativo FESR 2007-2013, finalizzata alla revisione del Piano finanziario del programma, conclusasi in data 12 maggio 2014 con esito positivo.

La proposta di modifica del programma veniva adottata dalla Commissione europea con decisione del 28 agosto 2014, C(2014) 6163.

In ragione di ciò, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il presupposto su cui si fonda il ricorso (e cioè che solo con la norma impugnata si sia leso l'interesse della Regione per effetto della distrazione di una parte dei fondi PAC) risulta insussistente.

Già per effetto della legge n. 190 del 2014, la Regione aveva subito il taglio delle risorse, mentre lo spostamento al 1° gennaio 2015 del termine indicato nell'art. 1, comma 122, della citata legge n. 190 del 2014, non risultava avere avuto alcuna incidenza sulle risorse regionali.



Ed infatti le risorse del cofinanziamento nazionale del POR FESR Umbria, alla data del 30 settembre 2014 erano già state distolte dal Programma operativo regionale (POR), per confluire nel programma parallelo del Piano di azione coesione.

Lo stesso decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 61 del 2014, era antecedente all'approvazione della legge di stabilità.

La modifica normativa impugnata, ossia la proroga del termine per la ricognizione delle risorse impegnate, ha avuto il solo scopo di salvaguardare gli impegni giuridici assunti tra settembre e dicembre 2014, ma non ha modificato la situazione della Regione Umbria.

Sussisterebbe quindi carenza di interesse al ricorso, sia perché la norma censurata non aggrava la situazione della Regione Umbria, sia per l'omessa impugnazione dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, nel testo originario, che già aveva operato la riduzione dei fondi PAC della ricorrente.

13.2.- Nel merito il ricorso sarebbe infondato.

Le risorse in questione sono di fonte statale, e provengono dal Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti comunitari), che non si identifica con il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost.

Le risorse del Fondo di rotazione, sono, invece, uno degli strumenti finanziari nazionali di cui lo Stato si avvale per perseguire gli obiettivi della politica di coesione territoriale, in aggiunta alle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei; in tale contesto rientra nella facoltà del Parlamento modificare la dotazione del Fondo e le destinazioni delle risorse con legge ordinaria.

Inoltre, le risorse nazionali ed europee, indicate nei programmi operativi, sono soggette a vincoli temporali, per cui il mancato rispetto dei target di scadenza comporta il disimpegno automatico delle somme ivi appostate.

Per evitare tale disimpegno automatico è stato adottato il Piano di azione coesione, in accordo con la Commissione europea.

La disposizione impugnata è legittima perché non ha inciso arbitrariamente sulla consistenza delle risorse destinate ai programmi paralleli, imponendo un taglio lineare, ma ha disposto la destinazione - peraltro, solo parziale (fino alla concorrenza necessaria) - delle sole risorse non impegnate, garantendo la parità di trattamento tra tutte le amministrazioni interessate.

Non è ravvisabile, dunque, la lesione degli artt. 119, terzo e quinto comma, 97, 11 e 117, primo comma, Cost.

Neppure è lesa il principio di leale collaborazione, posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il Fondo.

La norma impugnata, collocandosi nell'ambito delle materie di competenza legislativa dello Stato, non incide sull'esercizio di competenze legislative regionali, e le risorse non rientrano in quelle disciplinate dai commi dal primo al quarto dell'art. 119 Cost., per cui non sussiste violazione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni, né della loro autonomia economico-finanziaria, e conseguentemente non sono violati gli artt. 117, 119, 5 e 118 Cost.

Infine, osserva la difesa dello Stato che lo spirito della norma è quello di riutilizzare risorse non spese nei tempi ragionevolmente stabiliti, con la finalità di promuovere forme di occupazione stabile. Dunque non è ravvisabile la lesione dei principi del legittimo affidamento e della ragionevolezza.

14.- La Regione Umbria in data 21 ottobre 2016 ha depositato documentazione, e in data 2 novembre 2016 ha depositato memoria.

14.1.- Con la memoria, la ricorrente ha contestato l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto al momento dell'adozione della legge n. 190 del 2014 le risorse destinate alla Regione Umbria non erano ancora state impegnate al programma parallelo al PAC.

In particolare, la Regione Umbria deduce quanto segue.

Non sarebbe sostenibile che l'originaria formulazione dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 fosse già lesiva avendo ad oggetto risorse che, pur se non ancora stanziati a favore della Regione Umbria, risultavano già assegnate al Fondo di rotazione.

L'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», infatti, stabilisce «[i]l Fondo di rotazione di cui al comma 1 destina le risorse finanziarie a proprio carico, provenienti da un'eventuale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013, alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi».



La legge n. 183 del 2011, quindi, prevede che detto Fondo destini le somme recuperate dalla riduzione del cofinanziamento ai fondi europei a «interventi di sviluppo socio-economico», nozione più ampia rispetto a quella degli «incentivi» all'occupazione di cui all'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014.

Alla data del 30 settembre 2014, anche se la Commissione europea aveva adottato il 28 agosto 2014 la decisione di modificare il regime di cofinanziamento, quelle risorse non solo non erano ancora state specificamente destinate alla Regione Umbria, ma non erano state nemmeno destinate al Piano di azione coesione. Solo dal 22 dicembre 2014, quelle risorse risultano destinate al PAC e tra le misure connesse agli interventi rivolti alla Regione Umbria (art. 1 del d.m. n. 61 del 2014).

Né, in proposito, può assumere rilievo la nota n. 2721 del 2 aprile 2015, richiamata dalla difesa dello Stato, come si evince, altresì dalla nota di riscontro della Regione n. 54928 del 2015.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2015, la Regione Umbria ha impugnato l'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, che prevede che «All'articolo 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: “alla data del 30 settembre 2014” sono sostituite dalle seguenti: “alla data di entrata in vigore della presente legge”».

1.1.- L'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2015)», nel testo originario, prevedeva: «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

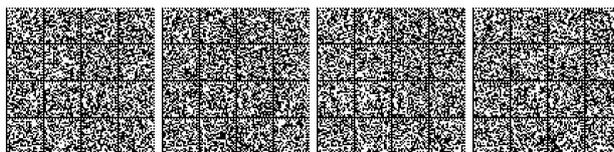
2.- Con la prima censura è prospettata la violazione degli artt. 11, 117 e 119 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014 C(2014) 6163, che ridefinisce il Programma operativo Umbria, nonché all'accordo Stato-Regioni del 3 novembre 2011 «“Piano nazionale per il Sud: Sud 2020”»; la violazione del principio di leale collaborazione; e la violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., alla cui stregua gli interventi perequativi sono disciplinati solo attraverso specifici moduli legislativi e procedurali.

In particolare, la norma impugnata, nel prevedere che, a copertura degli oneri connessi agli incentivi previsti dai citati commi 118 e 121 della legge n. 190 del 2014, ci si avvalga della corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC) e non impegnate alla data di entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una diminuzione del complesso delle risorse esclusivamente destinate a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate.

Essa violerebbe, poi, gli artt. 11, 117, primo comma, Cost., consentendo allo Stato di sottrarsi agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea; nonché gli artt. 117 e 119 Cost., comportando l'elusione degli obblighi contratti nei confronti delle Regioni che hanno sottoscritto l'accordo 3 novembre 2011 (o che vi hanno aderito successivamente attraverso la partecipazione al PAC, come ha fatto la Regione Umbria), così ledendo anche il principio di leale collaborazione, dando luogo a ingiustificata e irragionevole lesione delle competenze regionali.

3.- Con la seconda censura è dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 97 e 119 Cost., e la violazione del principio di leale collaborazione.

La norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., esorbitando dalla competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», limitata ai «principi generali» della materia. Tale violazione della competenza regionale, prevista dall'ex art. 117, terzo comma, Cost., non si apprezzerebbe solo nella prospettiva della disciplina della perequazione territoriale, ma anche in quella del buon andamento dell'Amministrazione (art. 97 Cost.) e del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto la sottrazione delle risorse pregiudicherebbe irragionevolmente la realizzazione dei progetti contenuti nel programma parallelo e oggetto della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 1340 del 31 ottobre 2014.



Sarebbe altresì violato il principio di leale collaborazione, non essendo state rispettate le garanzie procedurali necessarie a fronte di interventi riduttivi della finanza regionale.

4.- Con la terza censura è prospettata la violazione degli artt. 5, 117, 118 e 119, Cost. del principio di leale collaborazione.

La disposizione in esame lederebbe il principio di tutela delle autonomie regionali (art. 5 Cost.) e quello di leale collaborazione (art. 117 Cost.), nonché le disposizioni costituzionali che tutelano le competenze legislative e amministrative della Regione e la sua autonomia economico-finanziaria (artt. 117, 118 e 119 Cost.); il legislatore avrebbe dovuto acquisire l'intesa con le Regioni interessate prima di individuare l'entità della eventuale distrazione di risorse, e avrebbe dovuto prevedere che le modalità di impatto di tale eventuale distrazione sui programmi regionali di utilizzo di tale fondo fossero definite in base all'intesa.

5.- Con la quarta censura si deduce la violazione degli artt. 3, 117, e 119 Cost., dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché al principio del legittimo affidamento.

La norma in esame, ledendo la competenza legislativa regionale nelle materie di potestà concorrente, nonché l'autonomia finanziaria regionale, violerebbe il principio del legittimo affidamento riconosciuto e tutelato sia dalla Costituzione, come espressione del principio di ragionevolezza e certezza del diritto, che dalla CEDU, nonché dall'ordinamento dell'Unione europea.

6.- Prima di passare all'esame delle censure, occorre vagliare alcune questioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.- È anzitutto prospettata l'inammissibilità per mancata tempestiva impugnazione dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, nel testo originario, e di carenza di interesse, attesa l'irrelevanza della modifica della data di applicazione della previsione stabilita dal citato art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 79 del 2015.

In realtà - come si vedrà più diffusamente nell'esame del merito -, solo la diversa previsione temporale ha radicato l'interesse alla impugnazione, poiché alla data originaria del 30 settembre 2014 le risorse già destinate alla Regione non erano state ancora acquisite al Piano di azione coesione.

7.- Sempre in via preliminare, va esaminata l'ammissibilità delle censure prospettate con riguardo ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 29 del 2016).

Nella specie le censure in questione sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e violazione del buon andamento sull'autonomia organizzativa e di spesa regionale e locale.

8.- Per l'esame del merito devono essere riepilogate le vicende normative precedenti all'insorgere della questione.

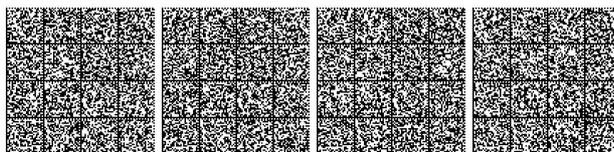
9.- Con la decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007 C(2007) 3329, veniva approvato il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) per la politica di sviluppo 2007-2013, predisposto dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con la Commissione stessa, presentato dall'Italia in seguito a consultazioni con i soggetti di cui all'art. 11 del Regolamento (CE) 11 luglio 2006, n. 1083/2006, recante «Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999».

I Programmi operativi regionali (POR) allegati, ai fini del finanziamento sul FESR, erano ritenuti coerenti con gli obiettivi del Piano strategico nazionale.

10.- Con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) dell'11 gennaio 2011, n. 1 (Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013), al punto 7, si rilevava la necessità di una riprogrammazione delle risorse estesa ai fondi comunitari.

Nel novembre 2011 interveniva, pertanto, il Piano di azione coesione (PAC), cui devono affluire le risorse liberate dal FESR.

10.1.- In data 9 aprile 2014 la Regione Umbria trasmetteva la proposta tecnica di adesione al PAC e si avviava pertanto la relativa procedura, anche in sede europea, che si concludeva con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 dicembre 2014, n. 61, recante «Interazione del finanziamento a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di azione coesione delle regioni Umbria, Abruzzo e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché rimodulazione del quadro finanziario del Piano di azione coesione della regione Siciliana. (Decreto n. 61/2014)», che provvedeva all'assegnazione delle risorse già destinate alla Regione Umbria in favore degli interventi previsti dal PAC.



10.2.- Interveniva quindi l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, secondo cui «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede [...] [con le risorse] già destinate agli interventi del Piano di azione e coesione [...] che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

10.3.- Quest'ultimo termine è stato poi differito con la norma impugnata (art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015), alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015).

11.- La vicenda evidenzia la fondatezza della censura prospettata con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza; e ciò comporta l'assorbimento di tutte le altre doglianze volte a contestare in via generale la distrazione delle risorse dal PAC (questa Corte, peraltro, con la sentenza n. 155 del 2016 ha già vagliato l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, in relazione al parametro di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., ritenendolo non costituzionalmente illegittimo).

12.- La irragionevolezza attiene in particolare alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata.

Lo spostamento in avanti del termine, da una parte, ha permesso l'inclusione fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza della Regione Umbria, dall'altra, ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse.

Il differimento, pertanto, non solo ha comportato - come si è già affermato - la sopravvenienza di un interesse a ricorrere prima inesistente (alla data originaria del 30 settembre i fondi di competenza della Regione Umbria non erano ancora confluiti nel PAC e quindi non potevano essere sottratti), ma anche la ingiustificata lesione di tale interesse.

Difatti, essendo intervenuta l'acquisizione al PAC dei fondi in questione solo il 22 dicembre 2014 (data - come si è visto - del decreto ministeriale n. 61), è stato materialmente impossibile adottare atti di impegno entro il vicinissimo 1° gennaio 2015.

13.- Ne consegue, con riferimento alla specifica posizione della Regione ricorrente, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Restano assorbite le rimanenti censure.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 14

*Sentenza 6 dicembre 2016 - 19 gennaio 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari regionali - Possibilità di proroga fino al 31 dicembre 2016.**

- Legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-26 maggio 2015, depositato in cancelleria il 3 giugno 2015 e iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), «per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento di finanza pubblica, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e per violazione dell'art. 120 Cost.».

2.- Premette il ricorrente che la legge impugnata detta disposizioni in materia di personale del Sistema sanitario regionale (d'ora in avanti *SSR*), a garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

In particolare, l'art. 2, ai commi 1, 2, 3 e 4, consente, sino al 31 dicembre 2016, la proroga dei contratti a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise.

3.- Ciò premesso in ordine ai contenuti della legge regionale impugnata, il ricorrente osserva che la Regione Molise è sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, per l'attuazione del quale è stato nominato apposito commissario ad acta, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.



Nella Regione Molise opererebbe, poi, il blocco del turn-over del personale del SSR, scattato nel 2012 e via via prorogato, a seguito delle apposite riunioni dei tavoli tecnici di verifica, fino al 31 dicembre 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)».

Tale disposizione - prosegue il ricorrente - prevede, in caso di disavanzo nel settore sanitario accertato in esito al monitoraggio trimestrale, il blocco automatico del turn-over fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di verifica, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per tale periodo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive nella misura massima. È altresì previsto che i contratti stipulati in violazione del blocco automatico sono nulli e che, in sede di verifica annuale degli adempimenti, la Regione interessata è tenuta a inviare una certificazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario attestante il rispetto dei suddetti vincoli.

Per questi motivi, la legge impugnata, con cui si attribuisce agli enti del SSR la facoltà di disporre la proroga dei contratti di lavoro precari, sarebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute espressi dal citato art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 e dall'art. 2, «commi 82 e 85», della legge 23 dicembre 2009, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», secondo cui «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne dei nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

La giurisprudenza della Corte costituzionale, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, è costante nel senso di censurare le norme adottate dalle Regioni sottoposte al piano di rientro in violazione del blocco automatico del turn-over.

Così, ad esempio, con la sentenza n. 77 del 2011, sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma analoga della stessa Regione Molise, che disponeva «una proroga talmente ampia dei contratti di lavoro in essere con il personale precario (essa concerne, infatti, i contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale utilizzato con modalità di lavoro flessibili o assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) da comportare il serio rischio di pregiudicare l'obiettivo dei programmi operativi finalizzati all'attuazione del Piano di rientro».

Il ricorrente, poi, rammenta che le criticità e le inadeguatezze nella gestione del SSR avrebbero assunto dimensioni tali da indurre il legislatore nazionale ad intervenire per attenuare il disavanzo della Regione Molise.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», all'art. 1, comma 604, ha infatti previsto in favore di tale Regione lo stanziamento di 40 milioni di euro, al fine di consentire una ordinata programmazione sanitaria e finanziaria e di rispettare i tempi di pagamento imposti dalla normativa dell'Unione europea.

4.- Le disposizioni censurate, prosegue il ricorrente, intervenendo in materia di contratti precari, avrebbero poi interferito con le competenze assegnate al commissario ad acta con le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 7 giugno e del 20 gennaio 2012, in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale e di attuazione del blocco totale del turn-over.

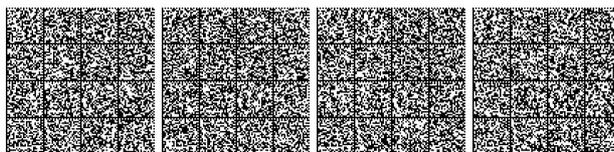
5.- Ingannevole sarebbe la circostanza che la legge regionale in esame si qualificasse come attuativa del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, che disciplina le procedure per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, poiché la prima in realtà contrasterebbe con i limiti e le condizioni posti dal secondo.

L'art. 4, comma 6, del d.l. n. 101 del 2013, prevede, infatti, che le procedure di stabilizzazione vanno effettuate nel rispetto, tra l'altro, dei «vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente», tra i quali vincoli andrebbe annoverato il blocco del turn-over disposto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

È vero - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - che il comma 9 del medesimo art. 4 del d.l. n. 101 del 2013 consente alle pubbliche amministrazioni, fino alla conclusione delle procedure concorsuali finalizzate alla stabilizzazione del personale precario, di prorogare i contratti a tempo determinato dei soggetti in possesso di determinati requisiti, ma anche in tal caso la facoltà di proroga è subordinata a una serie di condizioni.

Essa, infatti, è in primo luogo strumentale alle procedure di stabilizzazione, con la conseguenza che potrebbe essere disposta solo laddove tali procedure siano già state attivate.

In secondo luogo, l'art. 4, comma 9, citato, stabilisce che l'eventuale proroga debba avvenire nel rispetto dei «limiti massimi della spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato previsti dall'art. 9, comma 28, del



decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78», ai sensi del quale comma, le amministrazioni pubbliche, a partire dall'anno 2011, «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Tali limiti e condizioni sarebbero richiamati anche dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità), che, ai sensi dell'art. 4, comma 10, del citato d.l. n. 101 del 2013, ha attuato, nel settore sanitario, le disposizioni di cui al medesimo art. 4, commi 6, 7, 8 e 9.

Conclusivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la legge regionale impugnata è illegittima anche per contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute di cui all'art. 4, commi 6 e 9, del d.l. n. 101 del 2013, e agli artt. 2 e 4 del d.P.C.m. 6 marzo 2015, con conseguente violazione, anche sotto questo profilo, dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.- La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza), che consente, al fine di «garantire la migliore programmazione dell'utilizzo delle risorse umane e professionali operanti all'interno del Sistema sanitario regionale» (art. 1), la proroga, sino al 31 dicembre 2016 (art. 3), dei contratti di lavoro a tempo determinato, degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa con gli enti del Sistema sanitario regionale e dei contratti libero-professionali del personale infermieristico operante presso gli istituti penitenziari del Molise (art. 2).

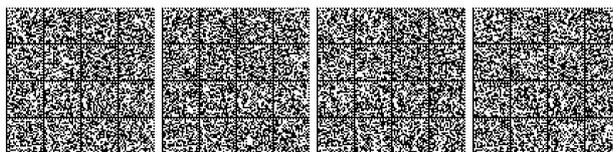
Con una prima censura il ricorrente lamenta che la legge regionale impugnata violi l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pone in contrasto con il divieto di turn-over previsto dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute.

Con una seconda e connessa censura il ricorrente lamenta che le descritte misure legislative regionali interferiscano con le attribuzioni commissariali in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di turn-over, così violando, allo stesso tempo, l'art. 117, terzo comma, Cost. - con riferimento ai parametri interposti di cui all'art. 2, «commi 82 e 85», della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute - e l'art. 120, secondo comma, Cost.

Con l'ultima censura il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che la legge impugnata violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento a parametri interposti statali - art. 4, commi 6 e 9, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125; art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; artt. 2 e 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015 (Disciplina delle procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità); anch'essi indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute - che vieterebbero la proroga dei contratti a tempo determinato al di fuori delle procedure di stabilizzazione ivi previste, e, in ogni caso, la assoggetterebbero al rispetto di determinati limiti e condizioni non ricorrenti nel caso di specie.

2.- In via preliminare, va rilevata l'ammissibilità del ricorso, benché abbia per oggetto l'intera legge regionale (sentenze n. 160 del 2012, n. 141 del 2010, n. 201 del 2008, n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003).

Questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003) (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008)”» (sentenza n. 141 del 2010).



Quest'ultimo è il caso di specie, poiché la legge impugnata è composta di soli tre articoli, il primo ed il terzo dei quali hanno «funzioni meramente accessorie» (sentenza n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di esternare le finalità dell'intervento regionale e di regolare la sua efficacia temporale.

3.- Sempre in via preliminare deve essere rilevata l'utilizzabilità dei documenti prodotti in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica di discussione: l'assenza di preclusioni al loro esame si ricava implicitamente dagli ampi poteri istruttori di questa Corte, che, ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i tempi e i modi da osservarsi per la loro assunzione».

4.- Nel merito, va esaminata, in via prioritaria, la censura di violazione degli artt. 117, terzo comma - in riferimento agli invocati parametri interposti dei «commi 82 e 85» dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, indicati come recanti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute -, e 120, secondo comma Cost., perché le norme impugnate ostacolano la piena attuazione del piano di rientro in relazione all'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e al disposto divieto di turn-over, così interferendo con il mandato del commissario ad acta.

4.1.- L'evocazione a parametro interposto dei commi 82 e 85 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, quali norme che pongono il divieto di interferire con il piano di rientro e il mandato commissariale, è errata.

I commi invocati, infatti, rispettivamente, regolano i presupposti per l'accesso delle Regioni in disavanzo sanitario ai finanziamenti statali e rinviano ad altre disposizioni in materia di soggetti attuatori e di oneri e risorse della gestione commissariale.

I parametri corretti, costantemente utilizzati da questa Corte per dichiarare l'illegittimità delle leggi regionali che tale interferenza realizzano, sono, per contro, i commi 80 e 95 del medesimo art. 2 (sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 79 del 2013 e n. 91 del 2012). Sono questi ultimi, infatti, e non i primi, a prevedere che «[g]li interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Tale erronea indicazione deve tuttavia essere considerata un mero lapsus calami, inidoneo a incidere sulla corretta individuazione della doglianza e sulla conseguente delimitazione del *thema decidendum*, posto che il ricorrente, da un lato, ha testualmente citato proprio il riportato inciso normativo (contenuto in entrambi i commi 80 e 95), che rende gli interventi individuati dal piano di rientro vincolanti per le Regioni; e, dall'altro, ha espressamente invocato le decisioni di questa Corte che si riferiscono a tali ultime disposizioni.

4.2.- La censura è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 266 del 2016).

Si è anche costantemente affermato che, «[q]ualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015).

Nel caso di specie l'interferenza è evidente, poiché le disposizioni impugnate consentono la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, mentre le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, prodotte in giudizio dal ricorrente, attribuiscono al commissario, al fine di attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario, i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di turn-over.



4.3.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 3 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.

5.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni straordinarie per la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

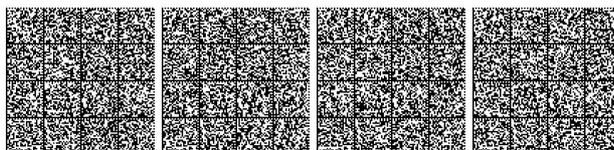
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 gennaio 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170014





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Liguria - Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018 - Quote accantonate e vincolate del saldo finanziario e componente negativa dell'avanzo alla chiusura dell'esercizio 2015 - Applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione.**

- Legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), art. 6.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente in carica, con sede a Genova, piazza De Ferrari, 1, per la declaratoria della illegittimità costituzionale;

Giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 29 dicembre 2016, dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 20 del 9 novembre 2016

## PREMESSA DI FATTO

In data 9 novembre 2016, sul n. 20 del Bollettino Ufficiale della Regione Liguria, è stata pubblicata la legge regionale 2 novembre 2016, n. 26, intitolata «Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018».

Tale legge e, in particolare, la disposizione indicata in epigrafe viola, come si dirà, l'obbligo costituzionale di copertura delle spese previsto dall'art. 81, comma 3, Cost.: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

## MOTIVI DI DIRITTO

1. L'art. 6 della legge regionale indicata in epigrafe prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione pari ad euro 3.509.506,73=, riferita alla Missione n. 20: «Fondi e accantonamenti» — Programma 2: «Fondo crediti di dubbia esigibilità», impiegata per incrementare l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella nota integrativa all'assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 (pag. 74 degli allegati al bilancio/pag. 102 del B.U.R.L.).

La suddetta quota di avanzo libero è stata tuttavia impropriamente determinata perché il risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2015 risulta negativo essendo pari ad euro - 254.607.931,79= (v. il «Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione» al 31 dicembre 2015 di cui a pag. 36 degli allegati al bilancio/pag. 64 del B.U.R.L.).

A tale proposito si ricorda che l'art. 42, comma 1, terzo periodo, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» —, prevede che, nel caso



in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare.

Più precisamente, l'anzidetta quota «libera» di euro 3.509.506,73= — invero, come s'è detto, inesistente, stante il risultato di amministrazione negativo —, è stata fittiziamente creata e (solo) contabilmente ricavata per detrazione dal maggior importo di euro 117.666.638,03= indicato, quale disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto, nella citata Nota integrativa (pag. 72 degli allegati al bilancio/pag. 100 del B.U.R.L.).

Ed infatti, il risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria — euro 254.607.931,79= — corrisponde esattamente alla somma dell'importo residuo del disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto — pari ad euro 114.157.131,30=, risultante dalla sottrazione dall'importo originario di euro 117.666.638,03= della somma di euro 3.509.506,73= — e degli importi delle ulteriori componenti negative - euro 140.450.800,49= - (euro 114.157.131,30= + euro 140.450.800,49= = euro 254.607.931,79=.

2. Inoltre, se è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione «svincolata» dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2, punto 3.3, del decreto legislativo n. 118/2011), è tuttavia altrettanto vero che la Regione Liguria non ha dimostrato né l'esistenza né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità: tanto più che la consistenza di questo al 31 dicembre 2015 è stata aumentata rispetto a quella esistente al 1° gennaio 2015 in correlazione all'accantonamento al Fondo di una ulteriore somma di euro 3 milioni corrispondente all'emissione di ruoli coattivi in materia di tassa automobilistica per l'importo complessivo di euro 38 milioni (v. Nota integrativa citata, pag. 74 degli allegati al bilancio/pag. 102 del B.U.R.L.)

3. Da tanto consegue che la disposizione di cui all'art. 6 della legge regionale Liguria n. 26/2016 si pone in contrasto con il precetto e l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione nella misura in cui, da un lato, prevede una variazione in aumento dell'avanzo di amministrazione, specificamente destinata all'incremento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, cui non corrisponde in realtà un correlato risultato positivo di amministrazione; e, dall'altro, finanzia lo stanziamento del suddetto Fondo - il cui importo è stato pure adeguato in aumento - senza dare evidenza contabile delle risorse economiche svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, a quel fine disponibili.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per il motivo sopra indicato ed illustrato, l'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 20 del 9 novembre 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 29 dicembre 2016.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:*

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 29 dicembre 2016, della determinazione di impugnare la legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata — e dei relativi allegati — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 20 del 9 novembre 2016.

*Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 6 gennaio 2017

*Il Vice avvocato generale dello Stato*

MARIANI

17C00007



## N. 8

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 dicembre 2016*  
(della Regione Veneto)

**Amministrazione pubblica - Procedimento amministrativo - Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 intitolato “Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124” - Norme per la semplificazione e l’accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l’avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull’economia o sull’occupazione - Modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inutile decorso del termine per la conclusione dei procedimenti.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 5, commi 1 e 2.

Ricorso per conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost. proposto dalla Regione Veneto (c.f. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del presidente della giunta regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della giunta regionale n. 2113 del 23 dicembre 2016 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (c.f. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell’Avvocatura regionale e Luigi Manzi (c.f. MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest’ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, avverso e per l’annullamento dell’art. 5, commi 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016 n. 194, recante «Regolamento recante norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell’art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 ottobre 2016, n. 252.

## MOTIVI

*Invasione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni ex articoli 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 della Costituzione, nonché violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.*

L’art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, rubricato «Norme per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi» statuisce che: «Con regolamento da emanare, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono dettate norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

a) individuazione dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all’avvio di attività imprenditoriali, ai quali possono essere applicate le misure di cui alle lettere c) e seguenti;

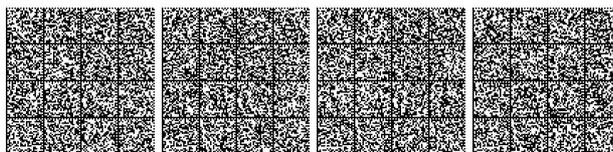
b) individuazione in concreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, nell’ambito dei tipi di procedimento indicati alla lettera a), dei singoli interventi con positivi effetti sull’economia o sull’occupazione per i quali adottare le misure di cui alle lettere c) e seguenti;

c) previsione, per ciascun procedimento, dei relativi termini, ridotti in misura non superiore al 50 per cento rispetto a quelli applicabili ai sensi dell’art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

d) per i procedimenti di cui alla lettera b), attribuzione, previa delibera del Consiglio dei ministri, di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio dei ministri o a un suo delegato;

e) previsione, per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle regioni e degli enti locali, di idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi di cui alla lettera d);

f) definizione dei criteri di individuazione di personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche, in possesso di specifiche competenze tecniche e amministrative, di cui possono avvalersi i titolari dei poteri sostitutivi di



cui alla lettera *d*) senza riconoscimento di trattamenti retributivi ulteriori rispetto a quelli in godimento e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

In attuazione di tale disposizione di legge è stato adottato il decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016 n. 194, recante «Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124».

Nello specifico il Regolamento governativo reca norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti «rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione».

Tali procedimenti sono individuati tra quelli aventi ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività. Sono ricompresi, inoltre, i procedimenti amministrativi previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché quelli relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

L'art. 2 definisce il procedimento di individuazione degli interventi da sottoporre a regime acceleratorio, su iniziativa degli enti territoriali interessati o d'ufficio da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri. Procedimento culminante in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, sulla base dei criteri di selezione definiti in sede di Conferenza unificata e in relazione alla rilevanza strategica degli interventi pubblici e privati, individua gli specifici progetti e le concreta modalità di accelerazione dei relativi procedimenti autorizzatori, sentiti i presidenti delle regioni interessate.

Quanto al regime acceleratorio, nello specifico «possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività. Tale riduzione è consentita, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi.»

A questa contrazione temporale è stata addentellata la previsione di un potere sostitutivo, in caso di inutile decorso del termine di conclusione del procedimento.

A tale ultimo riguardo, con riferimento agli interventi involgenti in via esclusiva una competenza statale, l'art. 4 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza ad adottare gli atti conclusivi del procedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Ovvero prevede la facoltà di delegare l'esercizio del potere amministrativo «a un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza in relazione all'attività oggetto di sostituzione, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento, comunque di durata non superiore a quello originariamente previsto».

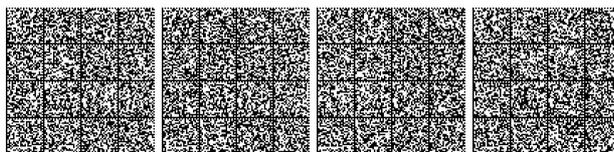
Il successivo art. 5 disciplina, invece, l'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso in cui siano involte «competenze delle regioni e degli enti locali», come testimoniato dalla rubrica della norma. In particolare questa statuisce che: «Nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo presidente della regione o il sindaco.

Fuori dei casi di cui al comma 1, quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale disposizione risulta lesiva delle competenze e delle attribuzioni costituzionalmente riservate alle regioni. Il combinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 5, infatti, in caso di mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti «accelerati» involgenti competenze «territoriali», crea un sistema scoordinato di esercizio del potere sostitutivo, che risulta in concreto invasivo delle attribuzioni regionali.

Il primo comma dell'art. 5, che giova ricordare ha come suo precipuo ambito di applicazione procedimenti afferenti a competenze delle regioni e degli enti locali, prevede infatti un parametro «geografico», cui accede, in termini negativi, la mancanza di un «preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera».

In tal caso il potere sostituito è attribuito al Presidente del Consiglio, con mera facoltà di delega a favore del presidente della regione o del sindaco. Nel comma successivo, invece, si enuncia espressamente il parametro funzionale



delle competenze delle regioni e degli enti locali, rimettendo, fuori dai casi di cui alla precedente disposizione, la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo a un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

Tale disciplina appare in primo luogo irragionevole, sovrapponendo in modo sordinato fattispecie tra di loro incommensurabili nei loro presupposti applicativi e disciplinatori. Essa determina pur anche una palese lesione delle competenze regionali.

Laddove, infatti, non sussiste un interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e questa coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il potere sostitutivo, pur in presenza quindi di un interesse prevalente «locale», cui di necessità accede la sussistenza di una competenza delle regioni e degli enti locali, viene incomprensibilmente comunque attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale con valutazione ampiamente discrezionale avrà la sola facoltà di delegarlo al presidente della regione o al sindaco interessati «territorialmente».

In tale modo si assiste, dunque, all'avocazione di un potere amministrativo «locale» da parte di un organo statale, che manca di ogni giustificazione. Non vi è, infatti, un interesse «centrale» che giustifichi tale accentramento di potere (interesse escluso dalla stessa lettera della norma) e manca inoltre ogni forma di coordinamento interistituzionale atto a legittimare una tale previsione.

Inoltre la disposizione è in palese contrasto con l'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ove s'impone, per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle regioni e degli enti locali, la previsione di idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi.

Per effetto della formula normativa di coordinamento di cui al principio del secondo comma, d'altronde, nel caso in cui non sia coinvolto esclusivamente o prevalente il territorio di una regione o di un comune e, presumibilmente (visto il tenore generale della formula di coordinamento) ove sussista un preminente interesse nazionale, le competenze regionali e locali vengono salvaguardate mediante la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in sede di Conferenza unificata. Tale disposizione, se appare più rispettosa delle competenze «locali» rispetto a quella del primo comma, comunque presenta delle incongruenze sistematiche, laddove attribuisce alla Conferenza unificata una competenza anche ove siano coinvolte esclusivamente competenze regionali. In tal caso infatti la sede di definizione delle modalità di sostituzione avrebbe dovuto essere la Conferenza Stato regioni e non certo quella Unificata.

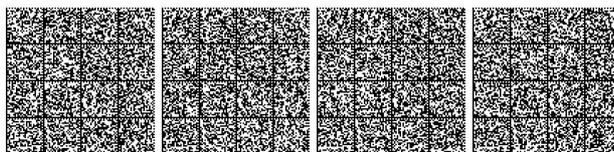
Si può perciò concludere che i commi 1 e 2 dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 risultano, per le ragioni sopra esposte, lesivi delle competenze regionali come riconosciute dagli articoli 117, terzo e quarto comma e 118 Cost., potendo la disciplina delle disposizioni impugnate incidere in termini lesivi ed «espropriativi» su materie di competenza regionale concorrente quali «governo del territorio», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ovvero esclusiva come «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», «turismo», «commercio» *et cetera*.

Violazione questa che si riverbera, peraltro, pur anche in una lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., rilevabile in sede di conflitto di attribuzioni, come affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte (v., *ex multis*, 72, 73, 177, 324 del 2005; 31/2006; 264/2011). Tali alterazioni del quadro costituzionale, peraltro, non sono sanabili in via di mera esegesi del dettato normativo, se non con una forzatura inammissibile del dato letterale del testo, ed esigono perciò l'intervento demolitorio di codesta ecc.ma Corte.

In subordine comunque sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore normativo, che disciplinasse con maggiore limpidezza l'esercizio dei poteri sostitutivi, coordinando adeguatamente le previsioni degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016 n. 194, e prevedendo un unico e univoco criterio funzionale di selezione dei procedimenti da avocare e da sottoporre alle varie tipologie di potere sostitutivo ipotizzabili, chiarendo il significato precettivo da riconoscere al criterio «geografico» e rispettando la distribuzione delle competenze tra enti, come costituzionalmente garantite.

*P.Q.M.*

*La Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'invasione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni ex articoli 114, 117, terzo e quarto comma e 118 della Costituzione, nonché la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. da parte dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016 n. 194, recante «Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 ottobre 2016, n. 252, e in conseguenza ne disponga l'annullamento.*



Si depositano:

1) delibera della giunta regionale n. 2113 del 23 dicembre 2016, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, 23 dicembre 2016

Avv. ZANON - avv. MANZI

17C00003

N. 273

*Ordinanza del 25 luglio 2016 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da C. A. L. contro Z. L. F.*

**Filiazione - Riconoscimento dei figli naturali - Impugnazione per difetto di veridicità - Accoglimento solo quando ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore - Mancata previsione.**

– Codice civile, art. 263.

## CORTE D'APPELLO DI MILANO

### SEZIONE DELLE PERSONE, DEI MINORI E DELLA FAMIGLIA

La Corte riunita in camera di consiglio in persona dei magistrati:

dott.ssa Bianca La Monica, Presidente rel.;

dott.ssa Patrizia Lo Cascio, consigliere;

dott.ssa Daniela Troiani, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza decidendo sull'appello proposto da A. L. C., rappresentata e difesa dall'avv. Francesca Maria Zanasi e dall'avv. Maria Elisa D'Amico, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Zanasi, in Milano, via Bellini;

Contro avv. Grazia Ofelia Cesaro, in qualità di curatore speciale del minore L. F. Z. in proprio, con studio in Milano, Piazza Grandi, 3, e con l'intervento del procuratore generale, in persona della dott.ssa Maria Antonietta Pezza, che ha chiesto la conferma della sentenza appellata.

Conclusioni dell'appellante e dell'appellato, come da fogli di seguito allegati.

Tanto premesso, A. L. C., come sopra rappresentata, difesa e domiciliata.

### *Conclusioni*

Piaccia all'ecc.ma Corte d'appello di Milano, *contrariis reiectis* e previa valutazione del caso e di legge:

1) riformare integralmente la sentenza del Tribunale di Milano, sezione IX civile pubblicata il 14 gennaio 2014, n. 396, anche attraverso l'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 16 della legge n. 218 del 1995;

2) in subordine, qualora questa ecc.ma Corte non ritenesse di poter pervenire a tale interpretazione, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevare questione di legittimità costituzionale sull'art. 12, comma 6 legge n. 40 del 2004, nella parte in cui pone il divieto assoluto di effettuare la maternità surrogata, in relazione agli articoli 2, 3, 13, 29, 31, 32 e 117, primo comma, Cost.;

3) in estremo subordine, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevare questione di legittimità costituzionale sull'art. 12, comma 6, legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consente di procedere alla trascrizione in Italia di atti di nascita di minori nati a seguito dell'applicazione di tecniche di maternità surrogata formati in



modo legittimo in Paesi che consentono una simile tecnica, in relazione agli articoli 2, 3, 13, 29, 31, 32 e 117, primo comma, Cost.

Con il favore delle spese e delle competenze anche di questo grado di giudizio, oltre accessori come per legge.

Si producono:

- fascicolo degli atti e documenti di prime cure;
- copia autentica della sentenza n. 396/2014.

Si dichiara che il procedimento è esente ai sensi dell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 15 e successive modificazioni.

Con la massima osservanza.

Milano, 7 luglio 2014

*Avv. Francesca Maria ZANASI - Prof. avv. Maria Elisa D'AMICO*

### *Procura alle liti*

La sottoscritta A. L. C., nata a Milano il ... , cod. fisc. ... , residente in Milano, delega a rappresentarla e a difenderla in ogni fase, stato e grado del giudizio anche in sede esecutiva e nelle cause di opposizione con ogni e più ampia facoltà di legge; ivi compresa quella di nominare procuratori anche quali sostituti processuali, chiamare terzi in giudizio e proporre contro di essi domande dirette e di garanzia, proporre atti di intervento, rilasciare quietanza, conciliare e/o transigere, rinunciare ed accettare rinunce agli atti, congiuntamente e disgiuntamente tra l'oro, l'avv. Francesca Maria Zanasi del Foro di Milano, e il prof. avv. Maria Elisa D'Amico del Foro di Milano.

Elegge domicilio presso e nello studio dell'avv. Zanasi in Milano, via Vincenzo Bellini n. 10, con dichiarazione di voler ricevere gli avvisi e le comunicazioni all'indirizzo di posta elettronica certificata.

Tutto quanto innanzi premesso, lo scrivente curatore speciale, ut *supra* rappresentato e difeso, chiede che l'on. le Corte d'appello voglia:

In via principale:

- 1) Respingere tutte le domande proposte da controparte in quanto infondate in fatto e in diritto;
- 2) Confermare nella sua interezza l'impugnata sentenza del Tribunale di Milano emessa in data 26 settembre 2014, depositata il successivo 11 novembre 2014;
- 3) Con vittoria delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

In via subordinata:

Nella denegata e non creduta ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte d'appello intendesse accogliere la domanda di riforma della sentenza di primo grado avanzata dall'appellante, accertata e dichiarata la rilevanza e la non manifesta infondatezza, previamente sollevare questione di legittimità costituzionale sull'art. 12, comma, 6 legge n. 40 del 2004, nella parte in cui pone il divieto assoluto di effettuare la maternità surrogata, in relazione agli articoli 2, 3, 13, 29, 31, 32 e 117, primo comma, Cost.

In via istruttoria:

Con ogni più ampia riserva.

Contributo unificato: Ai sensi dell'art. 10, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, si dichiara che la presente causa è esente dal contributo unificato.

Si producono:

- 1) copia del ricorso in appello notificato l'8 luglio 2014;
- 2) fascicolo di parte di primo grado;
- 3) richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.
- A) Decreto di nomina del curatore speciale.



Con osservanza.

Milano, 26 gennaio 2015

Avv. Grazia Ofelia CESARO

### *Ragioni di fatto e diritto della decisione*

1. A seguito della nascita a Mumbai (India) in data 2 gennaio 2012 di F. L. Z., riconosciuto come figlio naturale di M. G. Z. e di A. C., e della sospensione da parte dell'Ufficio dello stato civile di Milano del procedimento relativo alla richiesta di trascrizione del certificato di nascita formato all'estero, veniva effettuata segnalazione alla Procura della Repubblica sul rilievo che potesse ricorrere un'ipotesi di maternità surrogata e venivano svolte indagini da parte della Procura presso il Tribunale per i minorenni, nel corso delle quali lo Z. e la C. ammettevano il ricorso in India alla pratica della surrogazione, con ovulo di donatrice anonima.

Su iniziativa del pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni si apriva procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore.

Nella pendenza di tale procedimento, veniva accolta la richiesta di trascrizione del certificato di nascita, riproposta dai genitori del bambino, così risultando il piccolo L. F. Z. figlio di M. G. Z. e di A. C.

Con decreto 4/22 maggio 2012, il Tribunale per i minorenni di Milano, su richiesta del pubblico ministero, considerato che dagli atti era emerso che il bambino non era stato partorito da A. C., autorizzava ai sensi dell'art. 264, comma 2, codice civile l'impugnazione del riconoscimento, nominando a tal fine curatore speciale del minore l'avv. Grazia Cesaro.

Il procedimento per la dichiarazione dell'adottabilità esitava nel provvedimento 6-14 settembre 2012 col quale il TM dichiarava non luogo a provvedere, avendo peraltro i genitori del piccolo L. contratto matrimonio il 23 luglio 2012 ed essendo risultata certa, in base all'eseguito test sul DNA, la paternità biologica di M. Z.

2. Il nominato curatore chiamava quindi in giudizio la C. chiedendo all'adito Tribunale di Milano di dichiarare l'inefficacia del riconoscimento di figlio naturale da lei effettuato nei confronti del minore e di ordinare al competente ufficiale di stato civile di provvedere alle conseguenti annotazioni.

Si costituiva la C. la quale dava atto che il piccolo L. era nato a seguito di pratica di maternità surrogata effettuata secondo la legge indiana ed aveva un «patrimonio genetico indiano al 50%, in quanto era indiana la donatrice del gamete femminile (per scelta volontaria e consapevole della coppia)». Detto delle personali condizioni di salute (patologia tumorale e sottoposizione a chemioterapia) preclusive alla produzione di propri ovociti e alla gestazione, richiamato il criterio guida dell'interesse del minore cui aveva fatto riferimento la giurisprudenza di merito che aveva consentito la trascrizione in Italia di atti di nascita formati all'estero a seguito di ricorso alla surrogazione, sottolineato di aver già intrapreso un percorso volto ad affrontare la problematica delle origini del bambino al fine della opportune comunicazioni al figlio, concludeva chiedendo al Tribunale di decidere secondo giustizia, valutando quanto esposto in diritto.

3. Il Tribunale di Milano con sentenza n. 396/2014 accoglieva la domanda del curatore e dichiarava che L. F. Z. non è figlio di A. M. C. disponendo a cura dell'ufficiale di stato civile le conseguenti annotazioni di legge.

Il Tribunale, premessa la propria giurisdizione e premesso che lo *status filiationis* del minore, cittadino italiano in quanto figlio naturale del padre M., doveva essere regolato dalla legge italiana, perveniva a tale decisione, sulla base dei seguenti rilievi in diritto, nel seguente ordine logico prospettati:

l'art. 269, comma 3, codice civile connette la maternità esclusivamente al parto;

la filiazione *ex matre* non può dedursi dall'allegato contratto per la fecondazione eterologa con maternità surrogata, essendo esso privo di validità nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 16 della legge n. 218/1995 per contrarietà della legge straniera all'ordine pubblico e dovendo applicarsi alla fattispecie la regola dell'art. 33 legge n. 218/95;

pur accogliendo un concetto di maggior flessibilità dell'ordine pubblico interno, come proposto dalla difesa della convenuta, nella fattispecie «...l'applicazione della vigente normativa italiana — che in caso di diversa soluzione verrebbe sostanzialmente aggirata con sostanziale abrogazione dell'art. 269, comma 3, codice civile — esclude il ricorso alla tecnica procreativa attuata».



4. Avverso la sentenza del Tribunale ha proposto appello la C. che:

4.1 in via principale, ha chiesto la riforma della decisione, anche attraverso l'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 16 della legge n. 218/1995. A sostegno di tale richiesta la difesa appellante ha, per un verso, sottolineato, la non coincidenza dell'ordine pubblico, da quella disposizione richiamato, con l'ordine pubblico interno, dovendo invece aversi riferimento all'ordine pubblico internazionale anche in riconsiderazione della diffusione in altri paesi della pratica della surrogazione di maternità; per altro verso, ha sottolineato come la stessa nozione di ordine pubblico interno deve ritenersi incisa dalla sentenza n. 162/14 con cui la Corte costituzionale, successivamente alla decisione impugnata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della legge n. 40/2004 che ponevano il divieto della fecondazione eterologa.

4.2 in via subordinata, ha chiesto che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevi questione di legittimità costituzionale sull'art. 12, comma 6, legge n. 40/2004, nella parte in cui pone il divieto assoluto di effettuare la maternità surrogata, in relazione agli articoli 2, 3, 13, 29, 31 e 32 della Costituzione.

Evidenziava l'appellante l'irragionevolezza del divieto di surrogazione di maternità ex art. 3 Cost., risultando quel divieto privo di sanzione per la coppia che ricorra alla pratica della surrogazione all'estero, nel paese dove è consentita, e potendo, comunque, la madre sociale, o d'intenzione, qualora la coppia abbia utilizzato i gameti maschili del partner, chiedere ed ottenere l'adozione del minore ai sensi dell'art. 44, lettera b) della legge n. 184/1983.

Sottolineava un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3, risultando escluse dal ricorso alle tecniche di fecondazione assistita le coppie il cui peculiare quadro clinico rende la pratica della surrogazione di maternità unica tecnica idonea a garantire la possibilità di avere una famiglia con figli, prospettandosi così plurimi profili di discriminazione.

Rilevava poi la C. che il divieto del ricorso alla maternità surrogata è in contrasto col diritto della coppia di autodeterminarsi nella sfera privata e familiare (articoli 2, 3, 13, 29, 31 Cost.), impedendo quel divieto a una coppia affetta da patologie legate a sterilità o infertilità di formare una famiglia con dei figli. E ciò in contrasto con la natura di interesse di rango costituzionale riconosciuta alle esigenze della procreazione dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 151/2009 e con le affermazioni contenute nella sentenza n. 162/2014.

Richiamava infine la C. il contrasto tra il divieto del ricorso alla maternità surrogata e il diritto alla salute della coppia (art. 32 Cost.), comprensivo secondo univoca interpretazione anche della salute psicologica, la cui più opportuna valutazione compete, oltre che alla coppia, al medico.

4.3 in estremo subordine, ha chiesto che la Corte, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, sollevi questione di legittimità costituzionale sull'art. 12, comma 6, legge n. 40/2004, con riferimento agli articoli 2, 3, 13, 29, 31, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui la norma non consente di procedere alla trascrizione in Italia di atti di nascita di minori nati all'estero a seguito dell'applicazione di tecniche di maternità surrogata, atti formati in modo legittimo nei paesi che consentono simile tecnica.

5. Si è costituito nel procedimento di gravame il curatore del minore, che:

5.1 ha svolto un preliminare riferimento alla doverosità dell'iniziativa giudiziaria intrapresa a seguito di mandato, rilevando che, sebbene gli esiti della indagine psicosociale disposta dal TM avessero «...confermato l'interesse del minore a mantenere il legame familiare con la madre sociale e...in qualche modo riconosciuto l'esigenza che il minore possa godere di uno status giuridico nei confronti della signora C.», lo stato della legislazione non consentiva a madre e figlio di vedersi riconosciuto un legame giuridico se non «in modo forse un pò affievolito» per il tramite dell'adozione in casi particolari;

5.2 in via principale, ha chiesto il rigetto delle domande di merito;

5.3 in via subordinata, ha chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale proposta dall'appellante, in relazione a tutte le norme da questa richiamate, prospettando anche l'ulteriore profilo di incostituzionalità costituito dalla illecita discriminazione di genere, palesata dal fatto che, mentre l'uomo completamente sterile, a seguito della sentenza n. 162/2014, ricorrendo a tecniche di fecondazione eterologa e per l'effetto della sola donazione di gameti, può riconoscere un figlio come proprio, la medesima possibilità non è data alla donna, nell'ipotesi in cui la stessa, oltre a non poter produrre ovociti, non abbia la possibilità di portare a termine la gravidanza.

6. Precisate dalle parti le conclusioni come sopra riportate, scaduti gli assegnati termini ex art. 190 codice di procedura civile, la causa è pervenuta in decisione.

7. Occorre svolgere un preliminare rilievo in ordine alle domande con cui l'appellante propone la necessità di interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 16 della legge n. 218/1995, o solleva al riguardo questione di legittimità costituzionale, in relazione alla trascrivibilità in Italia di atti di nascita di minori nati all'estero, atti formati in modo legittimo nei paesi che consentono la maternità surrogata.



Invero, la questione della possibilità di trascrizione, certamente assai rilevante per i minori nati da surrogazione effettuata all'estero, non appare dirimente nella presente fattispecie, la cui peculiarità è che il certificato di nascita del minore come figlio di M. G. Z. e di A. C., certificato legittimamente formato in India e comprovante quelle genitorialità, risulta essere stato trascritto in Italia (*cf.* certificato stato civile 1° marzo 2012, doc. 4 fascicolo di parte C., primo grado di giudizio).

7.1 Pertanto, data l'avvenuta trascrizione dell'atto di nascita, la questione affrontata dal Tribunale, e ora posta all'esame della Corte, come rilevato con chiarezza dal curatore, non è quella di autorizzare la trascrizione di uno *status filiationis* giuridicamente riconosciuto solo all'estero e di costituire uno status inesistente per l'Italia, dal momento che L. Z. è oggi, a tutti gli effetti, riconosciuto giuridicamente come figlio della C., bensì quella della rimozione, attraverso la proposta azione, di uno status già riconosciuto, a causa della non veridicità di quel riconoscimento, in Italia trascritto.

8. Ciò premesso, prendendo in esame la prospettata questione di costituzionalità del divieto di surrogazione di maternità in relazione ai segnalati parametri, può convenirsi con la difesa dell'appellante — e con il curatore per quanto da questi evidenziato — che il divieto normativo possa apparire in contrasto, sotto più profili, con le richiamate norme costituzionali.

8.1 Innanzitutto, in relazione all'art. 3 della Costituzione, per le diverse possibilità offerte alle coppie, i cui problemi di sterilità/infertilità non incidono sulla possibilità di gestazione della donna, rispetto a quelle offerte alle coppie nei casi in cui il peculiare quadro clinico della stessa non consente la gestazione, coppie che, quindi, solo derogando al divieto potrebbero avere un figlio per via naturale, geneticamente riconducibile ad almeno uno dei partner.

La situazione della coppia che presenti, quanto alla donna, una patologia preclusiva della gestazione, pur nella sua peculiarità, pare, infatti, assimilabile, agli effetti di un necessario uguale trattamento da parte del legislatore, a quella della coppia i cui problemi di sterilità/infertilità non incidono sulla gestazione, considerando che l'obiettivo dichiarato della legge n. 40/2004 è quello di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti da infertilità e sterilità della coppia mediante il ricorso alle tecniche di riproduzione, alle condizioni e modi previsti dalla legge, e considerando che tutte le coppie per le quali si ravvisa una patologia di sterilità/infertilità dovrebbero poter utilizzare la migliore tecnica scientifica per far fronte alla patologia.

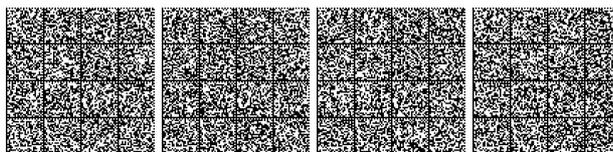
Né il sottolineato contrasto potrebbe escludersi sul rilievo di alcuni in ordine alla natura non terapeutica della surrogazione, dovendo ritenersi che la pratica della gestazione per altri, in quanto presuppone comunque la fecondazione in vivo o in vitro di un embrione da impiantare nell'utero di una donna estranea alla coppia dei genitori d'intenzione, rientri nella generale cornice della procreazione medicalmente assistita (implicita conferma sta, peraltro, nel divieto posto nella stessa legge). In tale prospettiva riguardata, anche la surrogazione assume rilievo di terapia rientrante nella logica della legge n. 40/2004 secondo cui il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano «altri» metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità (art. 1, comma 2), così collocando la metodica della PMA nell'ampio genus delle terapie.

8.1.1 Il divieto normativo comporta poi, a seguita della sentenza n. 162/14 con cui la Corte costituzionale ha rimosso il divieto del ricorso alla fecondazione eterologa, anche una discriminazione di genere. Infatti, mentre è ora consentito ad un uomo completamente sterile di poter ricorrere alle tecniche riproduttive e di poter riconoscere come proprio un figlio per l'effetto della donazione di gameti, la stessa possibilità non è consentita ad una donna che non possa portare a termine la gravidanza.

8.1.2 Non può essere poi sottovalutato il fatto che coppie italiane facciano ricorso alla surrogazione di maternità in paesi stranieri, europei ed extraeuropei, dove tale pratica è consentita, dando luogo, così come era avvenuto per la fecondazione eterologa, a un vasto fenomeno di turismo procreativo, non ostacolato dalle sanzioni penali, atteso il consistente orientamento giurisprudenziale di merito che, per un verso, esclude la punibilità della coppia sul rilievo che è condizione indispensabile per il perseguimento dei reati commessi all'estero che questi risultino punibili come illeciti penali, ancorché con nomen iuris e pene diversi, anche dall'ordinamento del luogo dove sono stati consumati; e, per altro verso, è orientato, con riferimento all'atto di nascita del nato, ad escludere la sussistenza del reato di cui all'art. 567 codice penale, ogniquale volta l'atto sia già stato formato dall'autorità amministrativa estera alla stregua della normativa del paese straniero, e ad escludere anche la consumazione del reato ex art. 495 codice penale.

Rilevata la fragilità, in un contesto globale, del rigido strumento normativo della proibizione assoluta a fronte, della diffusione all'estero del ricorso alla surrogazione di maternità, deve constatarsi che, anche nel caso della surrogazione, si determina un ingiustificato diverso trattamento delle coppie in base alla loro capacità economica, venendo di fatto negato l'esercizio del diritto di formare una famiglia con figli propri alle coppie prive delle risorse finanziarie per fare ricorso alla pratica della surrogazione in altri paesi.

8.2 Il divieto di surrogazione di maternità, impedendo alla coppia, impossibilitata alla gestazione a causa di una patologia della donna, di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli si pone poi in formale



contrasto con gli articoli 2, 3, e 31 della Costituzione, norme nelle quali la Corte costituzionale ha radicato la fondamentale, generale e incoercibile libertà di autodeterminarsi nella sfera più intima e intangibile della persona umana. Va qui richiamata la sentenza n. 162/2014, nella parte in cui la Consulta ha affermato che «...la scelta della coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi...», precisando come il progetto di formazione di una famiglia caratterizzata dalla presenza di figli, «...anche indipendentemente dal dato genetico...», è favorevolmente considerato dall'ordinamento giuridico, emergendo dallo stesso istituto dell'adozione, per quanto finalizzato a garantire una famiglia ai minori, che comunque «...il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa...».

8.3 In stretta connessione col profilo ora considerato, può ancora individuarsi un contrasto tra il divieto normativo e il diritto alla salute costituzionalizzato all'art. 32 della Carta, inglobando la nozione di salute diversi aspetti dell'esistenza personale.

Sulla incontestabile premessa che, per una donna, l'impossibilità di portare avanti una gravidanza rappresenti una patologia produttiva di disabilità, si richiama la comune configurazione del diritto alla salute, comprensivo secondo la costante giurisprudenza costituzionale, e in linea con quanto sancito dall'Organizzazione mondiale della sanità, anche della salute psichica, la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica. Così come affermato nella citata sentenza n. 162/2014, secondo la quale l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, può incidere negativamente, «...in misura anche rilevante, sulla salute della coppia...», con evidente riferimento all'influenza delle problematiche riproduttive sulla salute psichica e sul benessere relazionale dei singoli membri della coppia e quindi sui loro reciproci rapporti.

9. I cennati profili in ordine alla incidenza del divieto assoluto di ricorso alla pratica della surrogazione di maternità sui richiamati principi costituzionali non appaiono, tuttavia, a questa Corte idonei a fondare il prospettato dubbio di costituzionalità se riguardati in più ampia e doverosa prospettiva, ossia considerando se quel divieto possa rappresentare strumento necessario per garantire altri valori costituzionali di pari rango, a fronte dei quali risulti giustificata la limitazione legislativa dei diritti prima richiamati, pure costituzionalmente garantiti.

9.1 La surrogazione di maternità cui fa riferimento la legge n. 40/2004 riveste, infatti, nel contesto delle metodiche di procreazione medicalmente assistita, una particolare posizione in quanto, se è certamente una pratica di riproduzione, è anche, ed essenzialmente, una pratica relazionale che coinvolge più soggetti e in modo assai più pervasivo di quanto accada con la fecondazione eterologa, assumendo nella surrogazione di maternità rilievo, oltre alla posizione del nato, quella della donna gestante per altri. Pertanto, è ai diritti di tali soggetti che occorre avere riguardo per valutare se, in un bilanciamento realizzato con criteri di ragionevolezza e proporzionalità, sussista l'esigenza di salvaguardia di altri valori costituzionali di pari grado a quelli sopra considerati.

10. La Corte costituzionale nella sentenza n. 162/2014, ritenendo l'interesse «...della persona nata dalla PMA di tipo eterologo...» come «...l'unico interesse che si contrappone...» ai beni costituzionali incisi dal divieto di fecondazione eterologa e valutando se tale interesse potesse essere leso «... a causa sia del rischio psicologico correlato ad una genitorialità non naturale, sia della violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica...», era pervenuta a conclusione negativa, affermando, anche sotto i considerati profili, che il divieto di fecondazione eterologa era il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco.

I rilievi del giudice delle leggi, pur nella peculiarità della pratica qui considerata, possono rappresentare una linea guida anche per il nato da surrogazione di maternità.

10.1 Per quanto concerne la questione del diritto a conoscere la propria identità genetica, la Consulta nella richiamata sentenza ha osservato che la questione «...neppure è nuova. Essa si è posta, infatti, in riferimento all'istituto dell'adozione e sulla stessa è di recente intervenuto il legislatore, che ha disciplinato l'*an* ed il *quomodo* del diritto dei genitori adottivi all'accesso alle informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici dell'adottato (art. 28, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Diritto del minore ad una famiglia", nel testo modificato dall'art. 100, comma 1, lettera p, del decreto legislativo n. 154 del 2013). Inoltre, in tale ambito era stato già infranto il dogma della segretezza dell'identità dei genitori biologici quale garanzia insuperabile della coesione della famiglia adottiva, nella consapevolezza dell'esigenza di una valutazione dialettica dei relativi rapporti (art. 28, comma 5, della legge n. 184 del 1983). Siffatta esigenza è stata confermata da questa Corte la quale, nello scrutinare la norma che vietava l'accesso alle informazioni nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, ha affermato che l'irreversibilità del segreto arrecava un insanabile *vulnus* agli articoli 2 e 3 Cost. e l'ha, quindi, rimossa, giudicando inammissibile il suo mantenimento ed invitando il legislatore ad introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta compiuta dalla madre naturale e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato (sentenza n. 278 del 2013)...».



Le argomentazioni della Corte possono essere qui utilmente richiamate, non trovando ostacolo nel fatto che nella surrogazione la questione identitaria del nato potrebbe porsi sotto un profilo sia genetico (con riferimento alla donna che ha fornito l'utilizzato gamete femminile) che biologico (con riferimento alla donna che ha portato avanti la gravidanza), dovendo ogni ragionamento al riguardo essere collocato in un'ipotetica cornice in cui la regolamentazione della surrogazione di maternità consentirebbe un possibile accesso alle informazioni, nei limiti e secondo le indicazioni richiamate dalla Corte costituzionale.

10.2 Nemmeno si giustifica il divieto di surrogazione quale mezzo per garantire l'interesse del nato a non subire il pregiudizio derivantegli dalla rottura del legame instaurato durante la gravidanza con la donna gestante, diversa da quella che per lui assumerà il ruolo di madre effettiva.

Non si intende sottovalutare l'importanza del legame prenatale madre/ figlio, ma solo sottolineare che se, per un verso, non esistono nel nostro paese accreditati ed esaurienti report psicologici che confermino il pregiudizio derivante da quel distacco ai nati da surrogazione di maternità, per altro verso, gli esiti delle ricerche effettuate nei paesi in cui la surrogazione non è vietata ed è regolamentata (ad esempio, le ricerche effettuate nel Regno Unito dal Centre for Family Research dell'Università di Cambridge, a cura della Prof. Susan Golombok ([www.cambridge.org/.../modern-families-parents-and-children-](http://www.cambridge.org/.../modern-families-parents-and-children-)) indicano dopo adeguato monitoraggio che i bambini nati da «gestazione di sostegno» non evidenziano differenze nello sviluppo emotivo, sociale e cognitivo rispetto a quelli nati da concepimento naturale o da ovodonazione. Esiti che sembrano esprimere quindi la rilevanza, per l'armonico sviluppo psico-fisico del figlio, della positività della relazione con i genitori intenzionali che quel figlio hanno voluto, curano e amano.

Sicchè, pur nel quadro di un generale principio di precauzione, non pare che, sotto il profilo considerato, il divieto di surrogazione di maternità possa rappresentare l'unico mezzo per garantire la tutela di un interesse costituzionalmente tutelato del nato.

11. A diversa conclusione perviene questa Corte andando a valutare se nella condizione della donna gestante per altri debba ravvisarsi o meno una lesione della sua dignità, intesa — prima ancora che come diritto fondamentale — come principio che permea l'intero patto costituzionale fondato sulla centralità dell'essere umano, considerato, in quanto tale e nella sua vita di relazione, sempre fine e mai mezzo, principio che inerisce, integrandosi, ai diritti fondamentali dai quali diventa inscindibile.

Tale valutazione va fatta anche alla stregua della normativa sovranazionale, con particolare riferimento alla Carta di Nizza introduttiva del principio, giuridicamente vincolante per l'Unione, della inviolabilità della dignità umana.

11.1 Alla dignità ha fatto riferimento nella sentenza 24001/2014 la Cassazione che ha posto proprio la dignità umana della gestante, unitamente ad altri profili (la prevista sanzione penale in caso di violazione del divieto e le regole proprie dell'istituto dell'adozione), a sostegno della affermata contrarietà all'ordine pubblico della surrogazione.

Il richiamo operato dalla Corte di legittimità alla dignità della gestante come bene giuridico fondamentale la cui tutela fa ostacolo alle pratiche di surrogazione di maternità è netto, e, pur tuttavia, la Corte nella sentenza in esame ha anche considerato che, stante la fattispecie esaminata (assenza di legame genetico tra il nato e entrambi i «commitenti» che avevano stipulato in Ucraina un contratto di surrogazione nullo anche secondo la legge di quel paese), non rilevava «...domandarsi se siano configurabili (e come reagiscano, eventualmente, sul divieto penale di surrogazione di maternità ora previsto dalla legge), fattispecie di maternità surrogata caratterizzate da intenti di pura solidarietà e perciò tali da escludere qualsiasi lesione della dignità della madre surrogata, come pure in dottrina si è sostenuto, inerendo interrogativi siffatti a problematiche non attinenti alla fattispecie in esame...».

11.2 L'interrogativo accennato dalla Cassazione, in quanto riguardante ipotesi di surrogazione di maternità caratterizzate da intenti di pura solidarietà, pone quindi in relazione la lesione della dignità della donna con la mercificazione della sua persona e della stessa gestazione, conseguente alla commercializzazione, della relazione con i committenti.

Tale prospettiva non può che essere condivisa, apparendo irriducibile il contrasto tra la maternità surrogata e il principio di dignità personale della gestante con riferimento alla mercificazione del suo corpo, se degradato per «contratto» a solo strumento di procreazione, e con riferimento alla vincolatività di un «contratto» che la obbliga a disporre del proprio corpo come mezzo per fini altrui e a consegnare il nato ai committenti.

11.3 Con particolare riferimento a tale ultimo profilo, proprio in ragione della stretta interazione tra dignità e autodeterminazione delle persone, considera la Corte che la condizione della gestante per altri, contrattualmente vincolata alla gravidanza e alla consegna del nato, risulta in contrasto con il peculiare diritto di autodeterminazione riconosciuto alla donna — il cui corpo e la cui soggettività sono centrali nelle relazioni procreative — dal nostro ordinamento che, proprio in relazione alle scelte di genitorialità, a lei attribuisce parola definitiva in ordine alla decisione di interruzione della gravidanza, nei casi consentiti, e in ordine alla decisione di non voler essere nominata.



12. Per tali rilievi, si ritiene che il divieto di maternità surrogata garantisca la tutela di fondamentali diritti della donna, violata nella dignità se vincolata in una «gestazione per altri» attuata nella logica dello sfruttamento e commercializzazione del suo corpo, logica particolarmente evidente nel caso delle donne più vulnerabili nei paesi in via di sviluppo e contrastante con i valori condivisi della civiltà europea, espressi a partire dalla Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e la biomedicina, secondo cui «...Il corpo umano e le sue parti non debbono essere, in quanto tali, fonte di profitto...» (art. 21), fino alla Carta di Nizza che all'art. 3 stabilisce il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro; e lesa nel suo peculiare diritto di autodeterminazione dall'obbligo contrattuale di dare, come oggetto di consegna, il nato, ai committenti.

13. Di contro, potrebbe non ravvisarsi lesione della dignità della donna qualora alla stessa fosse consentito, con scelta libera e responsabile, di accedere e dare senso, in condizioni di consapevolezza, alla pratica «relazionale» della gestazione per altri, in un contesto regolamentato in termini non riducibili alla logica di uno scambio mercantile e che, sempre e comunque, le garantisca un «ripensamento», ossia la possibilità di tenere per sé e riconoscere il bambino, non potendo imporsi alla donna per contratto (né per legge) di usare il proprio corpo a fini riproduttivi e di essere, o non essere, madre.

Solo in tale cornice, che consentirebbe di diversamente apprezzare i diritti dei soggetti coinvolti, potrebbe essere apprezzato come non manifestamente infondato il prospettato dubbio di costituzionalità.

13.1 Quella prospettiva, tuttavia, con ogni evidenza è stata, e resta, estranea alla presente fattispecie, in cui la surrogazione si è svolta al di fuori di una pratica relazionale, nel contesto di un mercato notoriamente all'epoca deregolato (risulta, peraltro, nelle more del decorso del termine per il deposito degli atti difensivi, che il Governo indiano ha deciso di vietare alle donne indiane, per proteggerne la dignità, di portare avanti la gravidanza a pagamento per coppie di stranieri), in una situazione nella quale, al di là di quanto risultante dal modulo sottoscritto (doc. 2-*bis*, fascicolo primo grado C.), non è dato intravedere una condizione di soggettività e libertà della donna che ha portato avanti la gravidanza, consegnando dopo il parto la creatura che è nata agli intended parents.

13.2 Pertanto, al di là di ogni rilievo (del quale il giudice remittente dovrebbe farsi carico in sede di rimessione) in ordine alla natura dell'intervento che si richiederebbe al giudice delle leggi, appare chiaro che il dubbio di costituzionalità — che andrebbe riferito alla absolutezza del divieto di cui all'art. 12, comma 6, della legge n. 40/2004 — non assume rilevanza alcuna nel caso ai specie, dovendo questa Corte delimitare la proposta questione di legittimità con riferimento ad una fattispecie che non si allontani da quella concreta, emergente dal caso in esame.

14. Ritiene la Corte che sia invece prospettabile una diversa questione di legittimità costituzionale che pone al centro l'interesse del nato da ricorso a surrogazione di maternità effettuata all'estero, secondo le leggi del paese dove quella pratica è consentita, a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita.

Il dubbio di costituzionalità deriva dalla formulazione dell'art. 263 codice civile — non prevedendo tale norma che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità del minore possa essere accolta solo quando sia ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore stesso — in stretta connessione con l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione, da considerare «diritto vivente», che esclude possa ravvisarsi un conflitto tra *favor minoris* e *favor veritatis*.

14.1 La Corte costituzionale ha avuto già modo di pronunciarsi al riguardo con la sentenza n. 112/1997, essendo stata investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 codice civile, sollevata sul rilievo che una declaratoria di non veridicità del riconoscimento, pur in presenza dei presupposti normativi, potrebbe risultare pregiudizievole all'interesse del minore, e che una decisione che non considerasse il preminente interesse di questi alla conservazione del suo status, si risolverebbe nella mera certificazione della corrispondenza tra il dato naturale e la situazione giuridica, senza alcuna valutazione delle specifiche esigenze di tutela del minore.

La Consulta ritenne la questione infondata, affermando che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità è ispirata al «principio di ordine superiore che ogni falsa apparenza di stato deve cadere», e individuando nella verità del rapporto di filiazione un valore necessariamente da tutelare, con la precisazione che la finalità perseguita dal legislatore con l'impugnazione ex 263 codice civile consiste proprio nell'attuazione del diritto del minore all'acquisizione di uno stato corrispondente alla realtà biologica.

14.2 Analogo principio è stato poi ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 170/1999, ad altri fini resa, secondo la quale «...Nella crescente considerazione del “*favor veritatis*” non si è ravvisata una ragione di conflitto con il “*favor minoris*”, poiché anzi la verità biologica della procreazione si è ritenuta una componente essenziale dell'interesse del medesimo i minore, riconoscendosi espressamente l'esigenza di garantire al figlio il diritto alla propria identità e precisamente all'affermazione di un rapporto di filiazione veridico (sentenze nn. 216 e 112 del 1997), rispetto al quale



può recedere l'intangibilità dello status, allorché esso risulti privato del fondamento della presunta corrispondenza alla verità biologica...».

14.3 Allo stesso criterio di riferimento si è successivamente richiamata la Cassazione nella sentenza n. 7294/2005, con la quale ha, tra l'altro, ritenuto manifestamente infondata la questione, nuovamente prospettata, di legittimità costituzionale dell'art. 263 codice civile, nella parte in cui non prevede alcuna valutazione dell'interesse del minore. Ha sottolineato la Corte di legittimità che «...non vi può essere conflitto tra “*favor veritatis*” e “*favor minoris*”, ove si consideri che l'autenticità del rapporto di filiazione costituisce l'essenza stessa dell'interesse del minore, quale inviolabile diritto alla sua identità...».

14.4 Ancora, su un piano generale, nella più recente ordinanza n. 12/2012 la Corte costituzionale ha affermato che la crescente considerazione del *favor veritatis* non si pone in conflitto con il *favor minoris*, poiché anzi la verità biologica della procreazione costituisce una componente essenziale dell'interesse del medesimo minore, che si traduce nella esigenza di garantire ad esso il diritto alla propria identità e, segnatamente, alla affermazione di un rapporto di filiazione veridico.

14.5 A ulteriore conferma che il *favor veritatis* si ponga, con riferimento all'impugnazione del riconoscimento del minore per difetto di veridicità, quale regola di «diritto vivente», rammenta questa Corte che, nella XIV legislatura, è stata depositata alla Camera il 25 ottobre 2001 la proposta di legge n. 1858/C, recante un unico articolo destinato proprio a sostituire l'art. 263 codice civile con norma che prevedeva che, nel decidere sull'impugnazione, «...il giudice deve tenere conto dell'interesse del figlio a mantenere o meno lo status derivante dal riconoscimento contestato...».

15. Alla stregua di tali rilievi, ritiene la Corte di non poter esplorare soluzioni ermeneutiche che consentano di prendere in considerazione, nella cornice dell'art. 263 codice civile, la specifica situazione, del minore, al fine di privilegiare una soluzione idonea a realizzare il suo concreto ed effettivo interesse, alla luce della sua vicenda esistenziale e del contesto personale.

La norma, che non accoglie nella sua formulazione un riferimento all'interesse del minore, nel richiamato univoco indirizzo interpretativo da considerare «diritto vivente», pone tuttavia dubbi di costituzionalità con riferimento ai principi di particolare tutela e protezione che la Costituzione e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, assicurano ai minori.

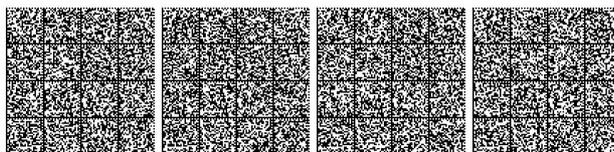
16. La questione ha un'incidenza attuale nel presente procedimento che è stato promosso ex art. 263 codice civile dal curatore con riferimento all'art. 269, 3° comma, codice civile — la cui portata non ha consentito allo stesso curatore speciale «...di astenersi dall'intraprendere l'azione in oggetto, una volta ottenuto il mandato giudiziale...» (comparsa conclusionale in appello), in quanto «...le norme inderogabili che definiscono e disciplinano in Italia la genitorialità ed in particolare la maternità non consentono oggi a madre e figlio di vedersi riconosciuto tale legame giuridico, se non per il tramite dell'adozione in casi particolari — nel presupposto quindi che l'interesse del minore, di cui lo stesso curatore è portatore, debba identificarsi nel *favor veritatis*.

La rilevanza della questione si evidenzia nella possibilità che una decisione di accoglimento da parte della Corte costituzionale potrebbe influenzare l'esito del presente giudizio, a fronte della conclusione fondata sulla non veridicità del riconoscimento ex art. 269, comma 3, codice civile.

Qualora, infatti, fosse consentita una valutazione in concreto dell'interesse del minore, non astrattamente coincidente col *favor veritatis*, l'interesse del piccolo L. Z. a vedersi o meno mantenuto lo stato di filiazione materna, come risultante dal trascritto certificato di nascita, potrebbe essere misurato anche alla stregua di altri profili, riguardanti la particolare modalità della sua venuta al mondo, la possibilità o meno di altro legame giuridico, certo e ugualmente tutelante, con la madre intenzionale, e tutte le circostanze, anche relative alla relazione con la predetta madre intenzionale, emerse nella fattispecie in esame (si richiamano i rilievi del curatore, sub 5.1).

17. La necessità di tenere sempre da conto il concreto interesse del minore nelle vicende giudiziarie che lo riguardano trova indicazioni oramai numerose nelle convenzioni e regolamentazioni sovranazionali e nel percorso giurisprudenziale, europeo e anche interno, che hanno contribuito a conferire all'interesse del minore valore di clausola generale, da intendersi come strumento proprio per una attenta valutazione delle circostanze del caso concreto.

17.1 È inevitabile un preliminare richiamo, oltre che alle Convenzioni più risalenti nel tempo — la Convenzione di New York (Convenzione ONU sui diritti del fanciullo) e la Convenzione di Strasburgo (Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli) — alla Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ora parte integrante del Trattato sull'Unione, che codifica all'art. 24, comma 2, il principio che «In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.»; nonché alle Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore, adottate dal Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2010 a Bruxelles che pongono il principio fondamentale per cui «Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori affinché il loro interesse superiore sia posto davanti a ogni altra considerazione in tutte le questioni che li coinvolgono o li riguardano».



17.2 Le citate Linee Guida rendono chiaro nelle loro articolate indicazioni che il riferimento al «superiore» interesse del minore va inteso come ricerca di una soluzione che garantisca l'effettiva attuazione, non di un interesse astratto e preconcepito, ma come ricerca del *the best interest*, cioè dell'interesse concreto di «quel» minore che, nel singolo caso sottoposto a valutazione, è destinatario di un provvedimento.

17.3 Anche il più recente percorso giurisprudenziale interno offre esempi della rilevanza della ricerca del concreto interesse del minore in tema di relazioni familiari.

Si richiamano le pronunce di merito che, sulla base di una concreta valutazione del *the best interest of the child*, hanno ammesso la trascrivibilità nei registri dello stato civile italiano di atti stranieri attributivi della genitorialità alla madre intenzionale, a seguito di accordo di maternità surrogata nel Regno Unito (Corte Appello Bari 13 febbraio 2009); di atto di nascita, formato in Spagna, del figlio di una coppia di donne, nato con donazione del gamete maschile e trasferimento dell'ovulo di una delle due all'altra che ha portato a termine la gravidanza (Corte Appello Torino 29 ottobre 2014) e le note e numerose decisioni in tema di adozione ex art. 44 decreto-legge 1983/184 del figlio del partner di coppia dello stesso sesso. Un riferimento può essere fatto anche alla giurisprudenza di legittimità (cfr. sentenza n. 601/2013, con la quale la Corte di cassazione, con riferimento al contestato affido di un minore alla madre, con altra donna convivente, ha respinto il ricorso del padre sul rilievo che costituiva un mero pregiudizio ritenere che fosse dannoso per l'equilibrato sviluppo del bambino il fatto di vivere in una famiglia incentrata su una coppia omosessuale) e alla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 31/2012, con cui la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 567 codice penale nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata a carico dei genitori per il delitto di alterazione di stato, debba automaticamente conseguire la perdita della potestà genitoriale, precludendo così al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore).

18. Con particolare riferimento alle azioni di stato, va anche rilevato come i criteri di riferimento si siano nel corso del tempo modificati, riflettendo intervenuti mutamenti nel costume e nella sensibilità sociale — basti pensare, senza pretesa di completezza, alla originaria codicistica supremazia del *favor legitimitatis*, grandemente attenuata dalla riforma del 1975 a favore della verità biologica, e alle disposizioni in tema di filiazione del nato da fecondazione eterologa — sicchè, tenuto conto dei principi desumibili dalla normativa sovranazionale e nazionale e dagli approdi giurisprudenziali, europei e interni, e anche delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie in tema di procreazione assistita, sembrerebbe opportuna una rinnovata riflessione sul tema della coincidenza — per quanto qui interessa, limitatamente all'art. 263 c.c. — tra *favor veritatis* e *favor minoris*, considerando il concreto interesse del minore come criterio correttivo del principio di verità.

19. Alla stregua dei rilievi svolti, sembra quindi non manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di una norma che non prevede, e non consente nella sua univoca interpretazione, di valutare il concreto interesse del minore a mantenere, o a perdere, l'identità relazionale e lo status di una riconosciuta filiazione materna, e che impedisce quindi che quell'interesse possa essere effettivamente realizzato con l'ampiezza di tutele e garanzie riconosciute da plurimi principi costituzionali a ogni persona, ai figli, e, a maggior ragione, ai minori, soggetti più deboli nel contesto sociale e familiare.

19.1 Il riferimento è all'art. 2, per la natura di diritto inviolabile riferibile al diritto del minore a non vedersi privato del nome, dell'identità personale e della stessa possibilità di avere una «madre», e di mantenere la filiazione nei confronti della madre intenzionale; all'art. 30 che riconosce e promuove, sia pure in via sussidiaria, accanto alla genitorialità biologica, una genitorialità sociale, fondata sul consenso e indipendente dal dato genetico, della quale in alcune situazioni problematiche, quale potrebbe essere ritenuta la non utile accertabilità di filiazione biologica, l'interesse del minore, non realizzabile nella pienezza della sua tutela con altre modalità, potrebbe giovare, principio che incrocia il valore delle garanzie offerte al figlio dalla assunzione di responsabilità sociale nei suoi confronti; all'art. 31, che, con disposizione riassuntiva e generale, chiude e completa il quadro delle garanzie costituzionali dei rapporti familiari e dell'infanzia.

19.2 L'impossibilità di valutare in concreto un interesse che possa non coincidere col *favor veritatis* può prestarsi a dubbi di ragionevolezza ex art. 3 Costituzione, specie considerando l'indicazione dell'art. 9 della legge n. 40/2004 che, prima della decisione n. 162/14 della Consulta, in costanza del divieto di accesso alla fecondazione eterologa, aveva comunque assicurato al nato lo stato di figlio del coniuge o del convivente della donna che lo aveva partorito.

È noto, peraltro, che, nel nuovo assetto conseguente all'abolizione del divieto di accesso alla eterologa, esclusa la possibilità che il coniuge o il convivente del genitore naturale possano disconoscere la paternità del nato o, rispettivamente, impugnare il riconoscimento per difetto di veridicità, autorevole dottrina dubita che permanga in capo al figlio la legittimazione alle azioni indicate, anche sul rilievo che, stante la regola di cui all'art. 9, comma 3, un eventuale accertamento negativo della paternità legale non potrebbe comunque preludere a un successivo accertamento positivo della paternità biologica. Sotto tale profilo, nella prospettiva in cui non si possa procedere a valutazione concreta dell'interesse del minore, la condizione in cui si trova dal punto di vista dello status il nato da surrogazione può risultare irragionevolmente diversa e sfavorevole rispetto a quello assicurata al minore nato dalla, precedentemente vietata, fecondazione eterologa.



20. La norma in esame, nella vigente interpretazione, sembra prestare il fianco al dubbio di costituzionalità anche con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come declinato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella valutazione del diritto del minore al rispetto della sua vita privata in situazioni riconducibili alla maternità surrogata.

20.1 Si richiamano innanzitutto le sentenze del 26 giugno 2014 (casi *Mennesson e Labasee* contro Francia - ricorsi n. 65192/11 e n. 65941/11), nelle quali la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato la questione del rifiuto di attribuire riconoscimento legale in Francia ai rapporti genitoriali legalmente stabiliti negli Stati Uniti tra minori nati da maternità surrogata e le coppie che si erano sottoposte a tale trattamento.

La questione posta alla Corte dai ricorrenti non aveva ad oggetto la compatibilità con la Convenzione del divieto posto da uno Stato membro di ricorrere alla surrogazione di maternità, bensì la compatibilità, con i diritti garantiti dalla Convenzione, della decisione dello Stato francese di privare i bambini, nati da quella pratica regolarmente effettuata all'estero, nel Paese in cui gli stessi risiedono, del loro status di figli della coppia che ha fatto ricorso alla procreazione assistita.

In entrambi i casi, la Corte, considerato che non vi era stata violazione dell'art. 8 nei confronti delle coppie genitoriali ricorrenti, rilevava la violazione della norma con riferimento al diritto dei minori al rispetto della propria vita privata, rispetto concernente il diritto di ciascuno su ogni profilo della propria identità di essere umano, filiazione compresa.

Riteneva infatti la Corte europea dei diritti dell'uomo, sotto tale profilo, che i minori si trovavano in uno stato di incertezza legale e che gli effetti del mancato riconoscimento nell'ordinamento francese del rapporto di parentela tra i bambini e la coppia genitoriale non restavano confinati alla sfera giuridica dei genitori — i soli ai quali poteva essere imputata la scelta di ricorrere a una tecnica di procreazione vietata in Francia — ma si estendevano anche alla sfera giuridica dei minori, incidendo sul loro diritto al rispetto della vita privata, che implica la possibilità da parte di ciascuno di definire i contenuti essenziali della propria identità, compresi i rapporti di parentela.

Pur avendo sottolineato l'importanza che uno dei genitori fosse anche padre biologico («prend un relief particulier»), la Corte europea non ha operato però distinzioni al riguardo e ha affermato che «...les effets de la non reconnaissance en droit français du lien de filiation entre les enfants ainsi conçus et les parents d'intention ne se limitent pas à la situation de ces derniers... ils portent aussi sur celle des enfants eux-mêmes, dont le droit au respect de la vie privée, qui implique que chacun puisse établir la substance de son identité, y compris sa filiation, se trouve significativement affecté», ritenendo tale situazione non compatibile con l'intérêt supérieur des enfants.

20.2 Da tali sentenze può, quindi, trarsi l'affermazione generale di un obbligo positivo degli Stati contraenti, di tutelare l'identità personale di un minore — seppure nato attraverso la pratica, vietata nello stato membro, della maternità surrogata — in quanto individuo, a prescindere dai suoi legami biologici con i genitori intenzionali: gli Stati membri del Consiglio d'Europa, se possono scoraggiare o vietare il ricorso alla surrogacy, non possono rifiutare, senza eccedere il margine di discrezionalità loro consentito, la trascrizione di un atto di nascita che assicura il rispetto del minore alla vita privata, rispondendo tale trascrizione al best interest del minore.

20.3 Ancora, all'interesse del minore si è richiamata la Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Paradiso-Campanelli/Italia* del 27 gennaio 2015, concernente un caso di maternità surrogata caratterizzato dall'assenza di legame biologico tra i genitori intenzionali e il minore.

In tale pronuncia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che vi fosse stata violazione dell'art. 8 in relazione alla disposta misura dell'allontanamento del minore, estendendo la nozione di «vita familiare» tutelabile ex art. 8 alla relazione di fatto tra i genitori d'intenzione e il minore, pur costituita illegalmente secondo l'ordinamento nazionale; richiamando gli obblighi positivi degli Stati, laddove sia accertata l'esistenza di un legame familiare, «...di agire in modo tale da permettere a tale legame di svilupparsi...»; affermando che «...nel giusto equilibrio da garantire tra i vari interessi coesistenti, quello del minore, quello dei genitori, e quelli dell'ordine pubblico... l'interesse superiore del minore deve costituire la considerazione determinante...» ritenendo «...necessario che un minore non sia svantaggiato per il fatto che è stato messo al mondo da una madre surrogata, a cominciare dalla cittadinanza o dalla identità...».

Pur in attesa della decisione della Grande Camera, cui su richiesta di rinvio del Governo italiano il caso è stato deferito con decisione della Corte in data 1° giugno 2015, va sottolineato il rilievo delle indicazioni con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha svincolato la nozione giuridica di «vita familiare» dall'indefettibilità del legame genetico, ritenendola comprensiva di relazioni di fatto la cui tutela corrisponde al preminente interesse del minore.

21. Alla stregua della connotazione attribuita dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo al diritto del minore al rispetto della propria vita privata ex art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non pare conforme a tale norma l'impossibilità di valutare se, ai fini dell'attuazione in concreto di quel diritto, vada o meno assicurato il mantenimento della riconosciuta relazione filiale del nato da maternità surrogata con i genitori d'intenzione, anche nell'ambito dell'istituto regolato dall'art. 263 codice civile, della cui costituzionalità, in relazione all'art. 117, primo comma, Costituzione, può quindi dubitarsi.

22. Chiarito che la questione in esame non concerne la liceità della pratica della surrogazione, ma i diritti del bambino da tale pratica nato — prospettiva efficacemente sintetizzata nella decisione di una Corte californiana (caso



Re Buzzanca, Superior Court of California - Family Law Division 27 agosto 1997) con le parole «...the baby is here. All the matter is what is best for him now that he is here and not how he is arrived...») — pare a questa Corte che il prospettato dubbio di costituzionalità, che concerne esclusivamente la possibilità di valutare il concreto interesse del minore, nel rispetto del diritto alla sua vita privata, a mantenere o meno il riconosciuto *status* di filiazione materna, non resti privo di rilievo a causa di una possibile contrarietà di quell'interesse all'ordine pubblico, secondo la declinazione e le indicazioni offerte nella già richiamata sentenza di legittimità 24001/2014.

Premesso che la contrarietà del mantenimento dello *status filiationis* all'ordine pubblico non potrebbe comunque essere ricavata dal divieto di maternità surrogata di cui all'art. 12, comma 6, legge n. 40/2004, non potendo la norma imperativa italiana, da sola, esprimere il principio di ordine pubblico di riferimento, dovendo aversi riguardo, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, all'ordine pubblico internazionale (così assumendo inevitabile rilievo l'esistenza di paesi, anche della compagine europea, che consentono il ricorso alla pratica della surrogazione di maternità), la questione va valutata anche sotto altra decisiva angolazione.

Va cioè sottolineato, alla stregua delle plurime indicazioni normative e giurisprudenziali finora richiamate, che, con riferimento allo stato di filiazione, così come per ogni altra questione concernente un minore, il concetto di ordine pubblico deve essere declinato, per l'appunto, con riferimento all'interesse di questi (così la citata sentenza 20 ottobre 2014 della Corte Appello di Torino), secondo un principio ricavabile anche dall'art. 23 del reg. CE 2201/2003 (norma che, con riferimento alle decisioni relative alla responsabilità genitoriale, espressamente prevede che la valutazione della non contrarietà all'ordine pubblico debba essere effettuata tenendo conto del superiore interesse del figlio) e con nettezza affermato dalla giurisprudenza di Strasburgo, secondo cui «... il riferimento all'ordine pubblico non può, tuttavia, dare carta bianca e giustificare ogni tipo di rimedio, poichè l'obbligo di prendere in considerazione il superiore interesse del bambino incombe sullo Stato a prescindere dalla natura del legame genitoriale, sia esso genetico o di altro tipo...» (Corte EDU, sentenza Paradiso/ Campanelli, punto 80).

23. Nemmeno, a parere di questa Corte, il dubbio di costituzionalità è inciso dalla considerazione di altri interessi di rango costituzionale.

In particolare, non potrebbe assumere rilievo contrastante con la valutazione in concreto dell'interesse del minore il diritto del figlio a conoscere le proprie origini. Tale diritto, riguardato sotto il duplice profilo di diritto a conoscere la verità in ordine alla particolare modalità della propria nascita e di diritto a conoscere i dati anagrafici/sanitari del donatore e/o della donna partoriente, si realizza su un piano diverso da quello che attiene all'accoglimento o meno dell'impugnazione ex articolo 263 codice civile, a meno di non voler attribuire all'annotazione della non veridicità del riconoscimento, la funzione di «comunicazione» della non-nascita dalla madre, in una logica latamente sanzionatoria della condotta genitoriale, a scapito del possibile interesse del minore al mantenimento di un rapporto giuridico (oltre che di affetto), corrispondente alla effettività della relazione, con la persona che ha formulato il progetto familiare e che dalla nascita del bambino, ne è madre.

*P.Q.M.*

*La Corte d'appello di Milano, letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

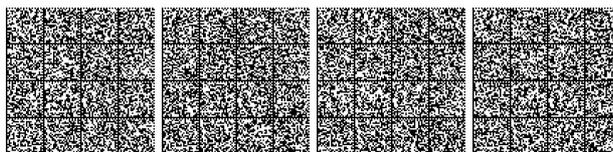
*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 codice civile, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità del figlio minore possa essere accolta solo quando sia ritenuta dal giudice rispondente all'interesse del minore stesso, in riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 31 della Costituzione, e in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;*

*dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Procuratore generale, al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Milano, così deciso nella Camera di consiglio del 25 novembre 2015.

*Il Presidente estensore: LA MONICA*



## N. 274

Ordinanza del 21 settembre 2016 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da F.lli Varani di Varani Romano & Primo S.n.c. contro Ministero della giustizia e Commissione per l'attività di alienazione dei veicoli sequestrati

**Contratto, atto e negozio giuridico - Deposito di veicoli derivante da provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, anche non sottoposti a confisca - Condizioni per disporre l'alienazione forzata dei veicoli al depositario, anche ai soli fini della rottamazione - Determinazione forfetaria dell'importo spettante al custode-acquirente, in deroga alle tariffe di cui agli artt. 59 e 276 del d.P.R. n. 115 del 2002 - Applicazione alle procedure di alienazione e rottamazione già avviate e non ancora concluse e alle relative istanze di liquidazione dei compensi da parte dei custodi.**

– Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”), art. 1, commi 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320 [e 321].

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli illustrissimi signori magistrati:

- dott. Lina Matera - presidente;
- dott. Felice Manna - consigliere;
- dott. Luigi Giovanni Lombardo - consigliere;
- dott. Vincenzo Correnti - consigliere;
- dott. Elisa Picaroni - relatore consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria.

Sul ricorso 30506-2011 proposto da: f.lli Varani di Varani Romano & Primo S.n.c. partita IVA 00105160337, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Cosseria n. 5, presso lo studio dell'avvocato Orlando Sivieri, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Fernando Figoni;

Ricorrente contro Ministero della giustizia codice fiscale 8018443587, in persona del Ministro *pro-tempore*, domiciliato in Roma, via Dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

Controricorrente nonché contro Commissione per l'attività di alienazione dei veicoli sequestrati presso il Tribunale di Piacenza;

Intimata avverso il provvedimento del Tribunale di Piacenza nel procedimento iscritto R.G. n. 30/2010 V.G., Cron. 12027 e depositato il 2 novembre 2011;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21 aprile 2016 dal consigliere dott. Elisa Picaroni;

Udito l'avvocato Orlando Sivieri, difensore del ricorrente, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

Udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Francesca Ceroni che ha concluso per l'accoglimento del secondo e del terzo motivo, per il rigetto del primo e per l'inammissibilità del quarto motivo di ricorso.

## RITENUTO IN FATTO

1. — Il Tribunale di Piacenza, con ordinanza depositata il 2 novembre 2011, ha rigettato l'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 170 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, da F.lli Varani di Varani Romano & Primo s.n.c. avverso il provvedimento con il quale la Commissione per l'attività di alienazione dei veicoli sequestrati (istituita dall'art. 2 del decreto ministeriale 26 settembre 2005 per l'espletamento delle attività indicate dalla legge n. 311 del 2004, art. 1, commi 312 e seguenti) aveva liquidato il compenso forfetario per la custodia dei veicoli in sequestro per decreto dell'Autorità giudiziaria, giacenti presso la società, veicoli che erano stati oggetto di contestuale alienazione, mediante cessione alla società custode, disposta con lo stesso provvedimento.



1.1. — Il Tribunale, che ha giudicato in sede di rinvio da Cassazione, sezioni unite n. 15044 del 2009, ha ritenuto insussistente il contrasto tra la disciplina introdotta con l'art. 1, commi 312 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 e l'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, per il tramite degli articoli 10 e 117 (primo comma) della Costituzione, sul rilievo che, nella specie, il carattere dell'intervento del legislatore nazionale, di riassetto organizzativo del settore di riferimento per evidenti esigenze di carattere generale, consentiva la previsione di una rimodulazione dei criteri di liquidazione con efficacia retroattiva.

1.2. — Lo stesso Tribunale, previa rigetto delle ulteriori doglianze della società Varani — riguardanti la rilevata prescrizione del diritto al compenso per i veicoli in custodia da epoca antecedente al 1992 e il mancato riconoscimento del compenso per la custodia sia dei veicoli oggetto di provvedimento di dissequestro e restituzione a terzi, sia di ulteriori veicoli di cui la Commissione aveva rilevato la carenza della necessaria documentazione — ha confermato la liquidazione del compenso operata dalla Commissione per complessivi euro 51.023,18 oltre accessori di legge.

2. — La società Varani ha proposto ricorso straordinario per cassazione, sulla base di quattro motivi, nel primo dei quali propone l'eccezione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione in riferimento all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, dell'art. 1, commi 312 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 nella parte in cui prevede l'alienazione forzosa dei veicoli sottoposti a sequestro, giacenti presso i depositi da oltre due anni, e la corresponsione al custode cessionario di un importo calcolato in via forfetaria, in espressa deroga alle tariffe previste dagli articoli 59 e 276 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, lamentando l'esiguità del compenso previsto dalla normativa indicata, significativamente inferiore a quello che sarebbe risultato dall'applicazione del regime previgente.

2.1. — Il Ministero della giustizia, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, ha resistito con controrricorso richiamando sul punto l'argomentazione con la quale il Tribunale ha ritenuto di superare l'eccezione di illegittimità costituzionale.

3. — All'udienza del 21 aprile 2016, in prossimità della quale la società ricorrente ha depositato memoria, sulle conclusioni del PG di accoglimento del primo e del secondo motivo di ricorso (riguardante la prescrizione del diritto al compenso per i veicoli), il collegio ha disposto la sospensione del giudizio ai fini del promovimento della questione di legittimità costituzionale nei termini di seguito illustrati.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

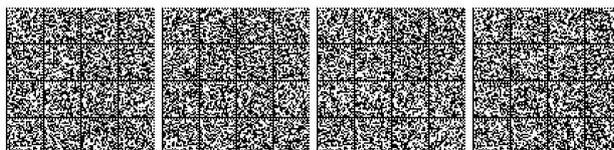
1. — La normativa contenuta nell'art. 1, commi da 312 a 320, della legge n. 311 del 2004, ha modificato la disciplina in materia di compenso da riconoscere ai custodi di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, prevedendo, a certe condizioni (connesse alla vetustà dei veicoli e al tempo di giacenza), l'alienazione «forzosa» dei veicoli giacenti presso il custode, anche se non confiscati, e la corresponsione al custode di un importo complessivo forfetario, determinato sulla base dei criteri indicati nel comma 318 del citato art. 1, espressamente «in deroga alle tariffe previste dagli articoli 59 e 276 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115».

2. — La *ratio* dell'intervento legislativo risiede, come è noto, nell'esigenza di risolvere il problema della lunga giacenza dei veicoli sequestrati (confiscati o *non*) presso i custodi, con conseguente accumulo di un numero abnorme di veicoli, per lo più da rottamare o comunque di irrisorio valore, e produzione di costi esorbitanti per l'Amministrazione, tenuta a remunerare l'attività di custodie inutilmente protratte.

A questo scopo, l'art. 1, comma 321, della legge n. 311 del 2004 stabilisce che «alle procedure di alienazione e rottamazione già avviate e non ancora concluse e alle relative istanze di liquidazione dei compensi, comunque presentate dai custodi, si applicano, qualora esse concernano veicoli in possesso dei requisiti di cui al comma 312, le disposizioni di cui ai commi da 312 a 320», così sancendo la portata «retroattiva» del nuovo regime del compenso che, pur tenendo conto che l'alienazione forzosa dei veicoli non è priva di significato economico e concorre nella determinazione del compenso stesso, interviene sui rapporti intercorrenti tra l'amministrazione della giustizia e i soggetti che svolgono l'attività di custodia modificandone unilateralmente in contenuto, e con effetti peggiorativi sotto il profilo della remunerazione dell'attività svolta.

In precedenza, infatti, in assenza del regolamento di attuazione dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 — emanato nel 2006 — il compenso dei custodi era parametrato alle tariffe contenute nei decreti prefettizi.

Successivamente, con il decreto ministeriale 2 settembre 2006, n. 256 «Regolamento recante le tabelle per la determinazione dell'indennità spettante al custode dei beni sottoposti a sequestro. Art. 59 del decreto del Presidente



della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia)», il legislatore ha definito il sistema di liquidazione dei compensi nel settore indicato richiamando, nella premessa del regolamento, i criteri di massima stabiliti dal Ministero dell'interno con circolare n. 38 del 4 aprile 2000 per la definizione da parte delle prefetture delle tariffe per la custodia.

All'art. 6 del citato regolamento è previsto che rimane ferma l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 1, comma 318, della legge n. 311 del 2004 con riferimento «all'attività di custodia e conservazione dei beni sottoposti a sequestro, di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto, per i quali alla data di entrata in vigore non sia stato ancora emesso decreto di liquidazione da parte dell'Autorità giudiziaria».

3. — La disciplina intertemporale, che definisce in via forfetaria rapporti negoziali di durata, sorti nella vigenza di un sistema diverso, risulta di dubbia compatibilità con gli articoli 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU.

3.1. — Sotto il profilo della rilevanza, si osserva che la controversia non può essere risolta senza l'applicazione delle norme denunciate, e in particolare del comma 318 dell'art. 1. Non è controverso che la domanda abbia ad oggetto il riconoscimento del compenso spettante per rapporti di custodia in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 311 del 2004, e relativi a veicoli rientranti nella previsione di cui all'art. 1, comma 312, il cui compenso è stato liquidato con il provvedimento che ha disposto la vendita dei veicoli sequestrati alla società depositaria.

3.2. — Quanto alla non manifesta infondatezza, centrale risulta la portata retroattiva della disposizione che, se è coerente con l'esigenza di abbattere gli oneri di custodia per i veicoli privi di valore commerciale rimasti in giacenza da lungo tempo inutilmente, finisce per imporre un sacrificio alla (sola) categoria dei custodi, che vedono pregiudicato il loro diritto al compenso per prestazioni già effettuate all'interno di rapporti di durata, senza che possa ritenersi ad essi imputabile la grave situazione di disfunzione. La scelta legislativa, nella sua «assolutezza, appare irragionevole e non compatibile con i principi di tutela dell'affidamento e del diritto di proprietà, in particolare nell'accezione fatta propria dalla giurisprudenza della Corte EDU (*ex plurimis*, sentenza Agrati e altri c. Italia, 7 giugno 2011).

Nella prospettiva del dubbio circa la ragionevolezza delle norme indicate, particolare significato riveste il rilievo che normativa analoga, introdotta dall'art. 38 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003, è stata dichiarata illegittima, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dalla sentenza n. 92 del 2013 di codesta Corte.

In quel caso si è affermato che la disciplina (contenuta nei commi 2, 4, 6 e 10 del citato art. 38) era produttiva di una vera e propria novazione, sotto più profili, del rapporto intercorrente tra la pubblica amministrazione e il soggetto al quale erano stati affidati in custodia o deposito i veicoli e motoveicoli sequestrati in via amministrativa, in applicazione del decreto legislativo n. 285 del 1992, con effetti pregiudizievoli per la parte privata. Il custode o depositario diventava infatti acquirente *ex lege* del veicolo, e l'originaria liquidazione delle somme dovute per l'attività di custodia, secondo le tariffe vigenti, era sostituita dal riconoscimento di un importo complessivo forfetario, determinato espressamente in deroga alle predette tariffe.

Anche alla luce delle citate precedenti, la normativa che oggi si sottopone a scrutinio appare, nella sua portata retroattiva, produttiva di effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi perfetti che trovano la loro fonte in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale, in quanto carente di meccanismi di riequilibrio che valgano a bilanciare le posizioni delle parti così profondamente incise dall'imposizione di «oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo».

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*La Corte,*

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

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 41, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 312 a 320, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui riconosce ai custodi dei veicoli sottoposti a sequestro, con effetto retroattivo, compensi inferiori a quelli previsti;*



*dispone la sospensione del presente giudizio;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensiva della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II sezione civile della Corte suprema di cassazione, il 21 aprile 2016.

Roma, 21 settembre 2016

*Il Presidente: MATERA*

16C00375

N. 275

*Ordinanza del 26 settembre 2016 del Tribunale di Bergamo nel procedimento civile promosso da Vasilije Mikic contro INPS.*

**Straniero - Straniero legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno dieci anni - Concessione dell'assegno sociale - Requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”), art. 80, comma 19.

TRIBUNALE DI BERGAMO

SEZIONE LAVORO

IL GIUDICE

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 16 settembre 2016, pronuncia la seguente ordinanza.

Premesso che con ricorso ex artt. 28 D. Lgs 150/2011 e 44 TU Immigrazione depositato in data 22 gennaio 2015 Mikic Vasilije, di nazionalità serba, ha esposto che: 1) in data 15 aprile 2014 aveva presentato domanda di assegno sociale, essendo in possesso dei requisiti di età e di reddito ed essendo vissuto stabilmente in Italia per quasi vent'anni; 2) l'INPS aveva respinto la sua domanda per la mancanza del permesso di soggiorno di lungo periodo; il ricorrente, evidenziata la contraddittorietà fra la natura della provvidenza in questione, volta a tutelare situazioni di vera e propria indigenza, con la necessità del permesso di soggiorno di lungo periodo, che presuppone un requisito reddituale minimo (pari proprio all'importo annuo dell'assegno sociale), ha convenuto in giudizio l'INPS chiedendo il riconoscimento del suo diritto all'assegno sociale o in subordine chiedendo che fosse rimessa alla Corte costituzionale la questione della legittimità degli artt. 3 l. 335/95 e 80 e. 19 l. 388/2000, che disciplinano la materia.

L'INPS si è costituito sostenendo che non sarebbe irragionevole subordinare la concessione dell'assegno sociale a un maggior radicamento sul territorio nazionale attraverso la richiesta del permesso di soggiorno di lungo periodo, ed evidenziando le differenze fra l'assegno sociale e le provvidenze in materia di invalidità e inabilità, per cui la Corte costituzionale ha, con diversi interventi anche recenti, dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 80 c. 19 l. 388/2000; l'INPS ha inoltre contestato che il ricorrente fosse in possesso degli altri requisiti, primo fra tutti quello di aver soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.



All'esito dell'istruttoria svolta è risultato provato che il ricorrente è in possesso di tutti gli altri requisiti (compreso quello del soggiorno legale continuativo in Italia per almeno dieci anni) richiesti per beneficiare dell'assegno sociale, escluso il permesso di soggiorno di lunga durata.

Nelle more in un caso analogo il Tribunale di Bologna, con ordinanza in data 23 marzo 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 80 c. 19 l. 388/200G.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 180 del 15 luglio 2016 ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione in quanto «il giudice rimettente ha mostrata di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla», della disciplina dettata dall'art. 20 c. 10 DL 112/2008 convertito con mod. dalla l. 133/2008 (v. anche ord. Corte cost. n. 197/2013).

L'assegno sociale è stato istituito dall'art. 3 e. 6 l. 335/1995 per i cittadini italiani, poi esteso agli stranieri extracomunitari prima con il solo limite della titolarità del permesso di soggiorno di almeno un anno (art. 41 T.U. Immigrazione) e poi con il limite della titolarità della carta di soggiorno - ora permesso di soggiorno di lungo periodo - (art. 80 o. 19 l. 1. 388/2000).

Avevano quindi diritto all'assegno sociale, per quanto riguarda gli stranieri, solo quelli che, oltre al requisito reddituale e di età, erano in possesso appunto del permesso di soggiorno di lungo periodo,

Successivamente l'art. 20 c. 10 DL 112/2008 conv. con mod dalla l. 133/2008 ha previsto che «a decorrere dal 1° gennaio 2009 l'assegno sociale di cui all'art. 3 o. 6 l. 335/1995 è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa (per almeno dieci anni) nel territorio nazionale».

Tale requisito (richiesto sia per gli italiani che per gli stranieri) è ulteriore, in quanto si aggiunge a tutti gli altri già richiesti per avere diritto alla prestazione, come risulta dalla lettera della norma.

Anche nella presente causa sia il ricorrente che l'INPS (v. circolare n. 105 del 2 dicembre 2008) hanno mostrato di interpretare in tal senso il requisito *de quo* (cioè come aggiuntivo rispetto al permesso di soggiorno di lunga durata).

Al ricorrente certamente si applica l'art. 20 c. 10 l. 133/2008 e, poiché lo stesso è in possesso del relativo requisito (come già detto sul punta è stata svolta attività istruttoria che lo ha confermato), ne deriva che l'unico requisito di cui è privo (per cui d'altra parte l'INPS ha respinto la sua domanda) è il permesso di soggiorno di lungo periodo.

Ciò rende rilevante, al fine della decisione della causa la questione della possibile illegittimità costituzionale dell'art. 80 c. 19 l. 388/2008.

Né - sempre in punto rilevanza - è possibile ritenere sussistente il diritto del ricorrente, come pure dallo stesso richiesto, in applicazione della direttiva 2011/98 UE, che all'art. 12 (non recapito nel nostro ordinamento nonostante l'emanazione del D. Lgs 40/2014 di recepimento, ma applicabile incondizionatamente), impone la parità di trattamento fra i «lavoratori» stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale.

Per quanto il paragrafo l lett. b e c della stessa direttiva, richiamato dall'art. 12, qualifichi come «lavoratori», oltre ai «cittadini dei Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi», anche i «cittadini dei Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa ai quali è consentito lavorare», anticipando la tutela a una situazione di potenzialità (cioè estendendola ai cittadini di Paesi terzi che abbiano anche solo la possibilità di svolgere attività lavorativa), e per quanto il ricorrente sia in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari, che gli avrebbe consentito di lavorare, nel caso di specie lo stesso che, pur avendone avuto la possibilità, non ha mai lavorato per tutta la durata della sua vita lavorativa, non può in concreto essere qualificato come un «lavoratore» e beneficiare della tutela della direttiva *de qua*.

Non vi è ragione infatti di valorizzare una situazione di potenziante, che è contraddetta, a posteriori, dal fatto positivo che lo stesso, nel ventennio circa in cui ha stabilmente soggiornato in Italia, non ha mai lavorato.

Quanto alla non manifesta infondatezza si osserva che l'art. 80 c. 19 l. 388/2000, nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno sociale agli stranieri extracomunitari al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, pare contrastare in modo insanabile con l'art. 10, c. 1 Cost., dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalle appartenenze a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato, poiché al legislatore è consentito dettare norme non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona.



Lo stesso articolo contrasta altresì con l'art. 117 c. 1 Cost. in relazione all'art. 14 Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, in quanto l'assegno sociale è comunque subordinato sia allo stato di bisogno del richiedente e della sua famiglia, che allo stabile soggiorno ultradecennale in Italia, sicché l'ulteriore requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo (ineliminabile in via interpretativa ad avviso di questo giudice) è ridondante e quindi ancor più discriminatorio in quanto richiesto per i soli stranieri.

Infine ad avviso di questo giudice l'assegno sociale, pur nelle evidenti diversità rispetto alle provvidenze in materia di invalidità e inabilità (per cui la Corte costituzionale è già ripetutamente intervenuta dichiarando incostituzionale l'art. 80 c. 19 l. 388/2000), non appare immune da censure, stante il suo carattere di prestazione essenziale, comunque volto a sopperire ad una necessità di base, seppure di natura economica.

Sul punto quindi non appare condivisibile il recente orientamento della Corte di cassazione (non ancora consolidato e quindi non qualificabile come «diritto vivente»), che con la sentenza 22261/2015 ha ritenuto non irragionevole subordinare il godimento dell'assegno sociale per gli stranieri alla titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo.

L'irragionevolezza insanabile, e quindi il contrasto anche con l'art. 3 Cost., infatti risiede nel subordinare la prestazione al possesso di un requisito che presuppone l'esistenza di un minimo reddituale, alla cui mancanza la prestazione stessa dovrebbe sopperire.

La questione quindi appare sia rilevante che non manifestamente infondata.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 23 ss. legge n. 87/1953,*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80 comma 19 legge n. 388/2000 in relazione agli artt. 3, 10 c. 1 e 117 c. 1 Cost.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Manda la Cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio e di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bergamo, 26 settembre 2016

*Il Giudice: AZZOLLINI*

16C00376

N. 276

*Ordinanza del 17 novembre 2016 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Portoghese Daria e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Segretariato generale della giustizia amministrativa*

**Processo amministrativo - Sentenze dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato - Casi di revocazione.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; codice di procedura civile, artt. 395 e 396.



## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

(SEZIONE QUARTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3542 del 2015, proposto dai signori Daria Portoghese, Nicola Portoghese, Andrea Portoghese, Danila Norlasso, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Troianiello codice fiscale TRNPTR72A04B963F, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Giuliana, n. 58;

contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale della giustizia amministrativa in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, tutti rappresentati e difesi per legge dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliati;

per la revocazione della sentenza del Consiglio di Stato - Sezione IV - n. 2986 del 16 agosto 2008.

Visto il ricorso per revocazione e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Segretariato Generale della giustizia amministrativa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2016 il consigliere Fabio Taormina e uditi l'avvocato Pietro Troianelli per la parte ricorrente e l'avvocato dello Stato Gaetana Natale (nella fase preliminare) per l'amministrazione resistente;

## FATTO

1. Con la decisione impugnata per revocazione n. 2968/2008 questa Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha accolto il ricorso in appello n. 3277 del 2008, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti di Guadagno Sabato, Minichini Ferdinando, Portoghese Filippo avverso la sentenza del tribunale amministrativo regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno - 28 gennaio 2008, n. 93 resa in sede di ottemperanza.

2. La risalente vicenda processuale può essere così sintetizzata.

a) con la sentenza 12 marzo 1996, n. 175 il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno, in accoglimento del ricorso proposto da Guadagno Sabato, Minichini Ferdinando, Portoghese Filippo aveva riconosciuto fondata la loro pretesa all'allineamento stipendiale previsto dall'art. 1, della legge 8 agosto 1991, n. 265, il quale richiamava l'art. 4, comma 3, decreto-legge 27 settembre 1982, n. 681, convertito nella legge 20 novembre 1982, n. 869; il tribunale amministrativo regionale aveva quindi dichiarato il diritto degli stessi a conseguire il medesimo allineamento stipendiale «con riferimento alla retribuzione percepita dai consiglieri di Stato G. G. e S. B. , condannando l'amministrazione intimata al pagamento delle somme spettanti a tale titolo, incrementate con gli accessori di legge»;

b) la sentenza era stata impugnata dall'Amministrazione, ma l'appello era stato dichiarato inammissibile dal Consiglio di Stato (Sez. IV) con decisione 22 maggio 2006, n. 3017, per inesistenza della notificazione;

c) gli originarii ricorrenti, vittoriosi in sede cognitoria, avevano proposto ricorso in ottemperanza, e l'Amministrazione, costituendosi in giudizio, aveva sostenuto che l'adempimento invocato era ormai precluso per effetto dell'art. 50, della legge 23 dicembre 2000, n. 388;

d) il tribunale amministrativo regionale aveva però disatteso detta tesi, e con la sentenza n. 2968/2008 aveva accolto il ricorso in ottemperanza ed aveva ordinato all'Amministrazione intimata di provvedere a dare compiuta esecuzione alla sentenza cognitoria 12 marzo 1996, n. 175;

e) con il ricorso n. 3277 del 2008, la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva proposto appello avverso detta decisione, sostenendone la erroneità: la tesi di fondo sostenuta dalla difesa erariale era quella secondo cui il tribunale amministrativo regionale non aveva colto che la disposizione preclusiva di cui all'art. 50, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 era intervenuta prima che si fosse formato il giudicato sulla pretesa sollevata in sede cognitoria e, quindi, detta disposizione spiegava effetto in detto processo; in tesi, ciò era sufficiente ad impedire la valida (e fruttuosa)



instaurazione del rito dell'ottemperanza; per altro verso, la sentenza del tribunale amministrativo regionale della Campania 28 gennaio 2008, n. 93 resa in sede di ottemperanza era certamente appellabile, in quanto non recava misure meramente attuative del giudicato, ma risolveva questioni «nuove» che vertevano sulla possibilità di attribuire il diritto vantato a parte ricorrente in ottemperanza;

f) con la sentenza gravata con l'odierna impugnazione revocatoria, la Sezione ha dichiarato ammissibile l'appello dell'Amministrazione e lo ha accolto riformando la sentenza di prime cure.

3. Con il gravame revocatorio chiamato in decisione la parte privata originaria ricorrente in ottemperanza rimasta soccombente ha dedotto che:

a) essa si era rivolta alla Corte di Strasburgo, evidenziando che a cagione di non chiare e non legittime disposizioni di legge emanate dallo Stato italiano era stato ad essa precluso il conseguimento di un beneficio che rientrava nella categoria dei diritti quesiti;

b) ciò in base a disposizioni irragionevoli, e penalizzanti, per di più spieganti portata retroattiva, ed incidenti su sentenze rese da Autorità giurisdizionali;

c) la Corte di Strasburgo, Seconda Sezione con la sentenza del 1° luglio 2014 resa sul ricorso n. 61820/08 aveva riconosciuto fondate le doglianze dedotte, liquidandole un indennizzo;

d) ciò che era importante precisare, però, era che il *dictum* della Corte di Strasburgo riconosceva la condotta illegittima complessiva dello Stato Italiano;

e) in virtù della sentenza della Sezione impugnata per revocazione recante n. 2968/2008, la parte originaria ricorrente in ottemperanza si era vista preclusa la possibilità di ottenere il bene della vita cui (fondatamente, secondo la Corte di Strasburgo) aspirava.

3.1. Armonicamente con tali premesse, la parte odierna ricorrente in revocazione ha quindi sostenuto che:

a) in via ermeneutica era ben possibile revocare la detta sentenza della Sezione n. 2968/2008, sebbene l'art. 106 del c.p.a. non recasse espressa menzione di tale «caso» di impugnazione revocatoria;

b) in via subordinata, comunque, sulla falsariga di quanto disposto dalla ordinanza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato n. 2/2015, si sarebbe dovuta sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del c.p.a., nella parte in cui non contemplava, tra le ipotesi di revocabilità della sentenza regiudicata, quella riposante nel contrasto di una sentenza regiudicata con una successiva pronuncia della Cedu.

4. In data 4 giugno 2015 l'intimata amministrazione si è costituita con atto di stile.

5. In data 25 gennaio 2016 l'intimata amministrazione ha depositato una articolata memoria, chiedendo la reiezione del ricorso in revocazione, deducendo che:

a) la revocanda sentenza del Consiglio di Stato n. 2986/98 con la quale era stato respinto il ricorso per l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza del tribunale amministrativo regionale Salerno n. 175/1996 (che aveva accolto il ricorso proposto dal dott. Portoghese unitamente ad altri magistrati) per ottenere l'allineamento stipendiale previsto dall'art. 1 legge 265/1991 - c.d. galleggiamento) era motivata sulla base della ritenuta applicabilità alla fattispecie (quale evento normativo ostativo all'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza n. 175/1996) del disposto dell'art. 50 comma 4 L. 388/2000, che aveva disposto la perdita di efficacia delle decisioni delle autorità giurisdizionali comportanti provvedimenti di allineamento stipendiale;

b) in particolare, la revocanda sentenza, dopo aver dato atto della ininfluenza di tale norma sulle sole situazioni già coperte da giudicato, aveva ritenuto che nella specie il giudicato formale sulla sentenza n. 175/1996 del tribunale amministrativo regionale Salerno si fosse formato solo nel 2006, sicché la fattispecie in esame doveva ricadere nel disposto del richiamato art. 50 comma 4 legge 388/2000;

c) la parte odierna ricorrente in revocazione aveva proposto ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo che, con la sentenza del 1° luglio 2014, aveva riconosciuto la violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed aveva accordato al dott. Portoghese la somma di euro 95.000 (maggiorata di interessi) quale equa soddisfazione per «perdita di chance» in riferimento all'esito del giudizio sul quale aveva influito l'art. 50 comma 4 legge 388/2000 (a fronte della maggior somma di euro 532.951 euro richiesta): la somma liquidata si riferiva al periodo fino 31 dicembre 2008 mentre, con riferimento al periodo successivo al 2008, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva rilevato che l'ammontare delle perdite era necessariamente ipotetico, dipendente soprattutto da parametri non conosciuti, ed aveva rimesso tali questioni all'eventuale esame del giudice nazionale;



c) la richiesta di revocazione era inammissibile in quanto:

*I)* la invocata richiesta (avanzata M via principale) di provvedere ad una «lettura costituzionalmente orientata degli articoli 106 c.p.a., 395 e 396 c.p.c.» (che tale fattispecie di revocazione non prevedono) collideva con la tesi - che costituisce *jus receptum* - per cui il contrasto della norma nazionale con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo può essere dichiarato solo previa declaratoria di incostituzionalità della norma nazionale da parte del Giudice delle leggi (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 348 e 349/2007);

*II)* quanto alla tesi - avanzata in via subordinata - volta a sollecitare il Collegio a sollevare questione di legittimità costituzionale delle richiamate norme nazionali (sulla falsariga di quanto disposto da Cons. Stato, Ad.Plen. ord.n. 2 del 4 marzo 2015), essa era inammissibile ed infondata per difetto di rilevanza;

*III)* ciò in relazione alla circostanza che dalla citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'1 luglio 2014 non poteva trarsi il convincimento che l'odierna parte impugnante avesse conseguito un diritto ad ottenere l'adeguamento stipendiale richiesto;

*IV)* al contrario di quanto sostenuto da parte impugnante, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva espressamente escluso che il «danno» dovuto a titolo di «equa soddisfazione» potesse essere commisurato all'importo delle differenze stipendiali e retributive richieste respingendo la tesi volta ad ottenere una liquidazione del danno in misura «piena» e riconoscendo solo un danno da «perdita di chance»: non considerando, quindi, «certo» e scontato l'esito del giudizio durante il quale era intervenuta la norma interpretativa di cui all'art. 50 comma 4 legge 388/2000;

*V)* il punto dal quale doveva muoversi, quindi, era quello secondo cui la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva ritenuto non già «certo» ma solo «possibile» e «verosimile» che il giudizio di ottemperanza (in ipotetica assenza della norma interpretativa di cui all'art. 50 comma 4 legge 388/2000), si sarebbe potuto chiudere in senso favorevole alla parte odierna ricorrente in revocazione: ed infatti essa aveva liquidato soltanto la chance;

*d)* ed una volta escluso il diritto al conseguimento delle differenze retributive connesse al richiesto allineamento stipendiale, non residuava alcuna ragione di procedere alla «riapertura» del processo di ottemperanza definito con la revocanda sentenza in quanto:

*I)* con riferimento al periodo anteriore al 31 dicembre 2008, la riapertura del giudizio di ottemperanza sarebbe stata in contrasto con quanto stabilito dalla stessa Corte EDU;

*II)* quanto al periodo successivo al 31 dicembre 2008, risultando dalla sentenza della Corte EDU, che per tale periodo non erano stati prodotti «i relativi documenti giustificativi», la «riapertura» del giudizio di ottemperanza non avrebbe avuto alcuna utilità in quanto il giudizio rimesso dalla Corte alla «competenza dei giudici nazionali» non avrebbe potuto avere ad oggetto, come preteso da parte impugnante «le differenze retributive, ed ogni altra indennità e remunerazione, indennità di buonuscita e trattamento pensionistico»;

*e)* sotto «il profilo processuale, poi, anche la subordinata richiesta di proposizione della questione di legittimità costituzionale era inutile in quanto..

*I)* la Corte costituzionale, ove eventualmente adita, non avrebbe potuto procedere ad emettere una sentenza additiva ampliando le ipotesi di revocazione, ma avrebbe dovuto rimettere la questione al Legislatore;

*II)* il riconoscimento delle pretese di parte impugnante era condizionato dalla eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 50 comma 4 legge 388/2000 (ma la Corte costituzionale con la sentenza del 15 luglio 2005, n. 282 si era già pronunciata in passato sulla medesima questione, affermando l'immunità da vizi di costituzionalità della norma richiamata);

*f)* anche con riguardo alla fase rescissoria, la impugnazione era infondata in quanto:

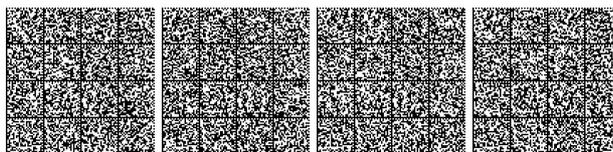
*I)* la pretesa della odierna parte impugnante era quella volta ad ottenere che all'art. 50 comma 4 legge 388/2000 venisse attribuita portata non retroattiva;

*II)* senonché la Corte costituzionale con la sentenza del 15 luglio 2005, n. 282 si era già pronunciata anche su detta questione, riconoscendo la natura interpretativa della disposizione succitata finalizzata a risolvere i dubbi interpretativi connessi al tenore (non chiaro) dell'art. 2 comma 4 del d.L. n. 331/1992;

*III)* per via interpretativa, quindi, il Giudice del merito giammai avrebbe potuto accedere ad una tesi diversa, come invece preteso da parte impugnante, che, in conclusione aspirava ad una (impossibile) «revisione» in via ermeneutica della portata della citata disposizione.

6. In data 4 febbraio 2016 l'odierna parte impugnante ha depositato una memoria di replica ribadendo le proprie tesi difensive.

7. Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2016 la causa è stata rinviata a data da destinarsi a cagione della incompatibilità del Presidente del Collegio.



8. Alla pubblica udienza del 26 maggio 2016 la causa è stata trattenuta in decisione ed è stata emessa l'ordinanza collegiale n. 2640/2016 (da intendersi integralmente richiamata e trascritta nel presente elaborato) con la quale è stato disposto il differimento della trattazione della causa al fine di consentire alle parti di esprimersi compiutamente in ordine alla rilevanza di due questioni di costituzionalità attualmente pendenti.

9. In data 11 ottobre 2016 l'odierna parte impugnante ha depositato una ulteriore memoria ripercorrendo, anche sotto il profilo cronologico, la risalente vicenda processuale ed ha sottolineato che:

a) la sentenza del 1° luglio 2014 della Corte europea dei diritti dell'uomo (punto 40) aveva rimesso ai Giudici nazionali la competenza a pronunciarsi sui danni patiti e patienti;

b) entrambe le questioni attualmente rimesse al giudizio della Corte costituzionale dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato con le ordinanze collegiali n. 2 del 4 marzo 2015 e n. 7 del 14 luglio 2015 erano rilevanti per la decisione della odierna causa;

c) la «lettura» della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1° luglio 2014 prospettata dalla difesa erariale era erronea e fuorviante.

4. Alla odierna pubblica udienza del 3 novembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Osserva il Collegio che con la recente ordinanza n. 2/2015 (da intendersi integralmente richiamata e trascritta in questa sede) l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 106 del Codice del processo amministrativo (L. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione agli articoli 117 co. 1, 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

1.1. Nella detta ordinanza - pienamente condivisa dal Collegio - è stato precisato che la questione era rilevante in detto giudizio in quanto dalla soluzione della stessa dipendeva l'ammissibilità del ricorso per revocazione proposto e che per giurisprudenza costante della stessa Corte costituzionale e delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione l'unico Giudice nazionale deputato a dichiarare l'eventuale contrasto della norma nazionale con il diritto Edu era il Giudice delle Leggi (cfr Corte costituzionale, sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

1.2. La situazione è perfettamente traslabile alla fattispecie dedotta all'odierno scrutinio del Collegio: come dedotto nella parte in fatto del presente elaborato, l'unico motivo di revocazione riposa sull'asserito contrasto della regiodicata sentenza con il successivo dictum della Corte Edu.

Soltanto eventualmente ritenuto ammissibile il ricorso per revocazione proposto nella fase rescindente, si potrà valutare se vi siano i presupposti per la revocazione della sentenza di questa Sezione n. 2968/2008 ed ancora successivamente, nella fase rescissoria, se, nel merito la richiesta di parte impugnante sia accoglibile.

Infatti, ogni questione attinente all'interpretazione della sentenza Edu e, poi, delle norme sostanziali invocate riguarda una eventuale fase successiva dell'*iter* logico di decisione che deve seguire questo Collegio.

2. Deve parimenti rilevarsi che con la recente ordinanza n. 7/2015 l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo della legge 23 dicembre 2000, n. 388 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»), nella parte in cui tale norma, sancendo la portata retroattiva dell'abrogazione dell'art. 4, nono comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, prevede che detta abrogazione possa travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante decisioni definitive su ricorsi straordinari.

2.1. A tale ultimo proposito si osserva che trattasi della medesima norma invocata nell'odierno giudizio (*rectius*: sulla quale si è fondata la revocanda decisione, avversata dalla odierna parte impugnante) ed il Collegio non può fare a meno di esprimere il convincimento per cui la tesi della difesa erariale secondo la quale si tratterebbe di questione irrilevante sia solo apoditticamente prospettata e non accoglibile.

2.2. Senonché, in disparte il giudizio di rilevanza, ciò che impedisce al Collegio di accogliere l'istanza di parte odierna ricorrente in ottemperanza e di sollevare nel presente giudizio la medesima questione di legittimità costituzionale sollevata nella ordinanza n. 7/2015 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato è una considerazione di tipo strettamente processuale legata alle peculiarità della impugnazione straordinaria proposta.



2.2.1. Invero, come è noto, l'impugnazione revocatoria si struttura in due fasi distinte seppure collegate: alla fase rescindente può seguire la fase rescissoria, ma soltanto laddove la prima fase si concluda positivamente per l'impugnante.

Invero la questione di legittimità costituzionale sollevata nella ordinanza n. 7/2015 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato avrebbe rilevanza soltanto laddove la prima fase del giudizio si concludesse con l'accoglimento del petitum rescissorio: se per avventura quest'ultimo fosse respinto o inammissibile, non vi sarebbe alcuna utilità nel sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo della legge 23 dicembre 2000, nl. 388 in quanto la sentenza revocanda non sarebbe suscettibile di alcuna modifica.

2.2.2. Da quanto esposto, discende la impossibilità per il Collegio di accogliere detta richiesta: soltanto laddove il giudizio sulla costituzionalità degli articoli 106 del Codice del processo amministrativo (L. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile si concludesse positivamente per la parte odierna impugnante, e laddove a seguito del successivo vaglio del Collegio si giungesse alla revocazione della impugnata sentenza, potrebbe, poi in sede rescissoria essere esaminata, in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza, l'ulteriore questione di costituzionalità prospettata da parte impugnante sulla scorta delle considerazioni contenute nella ordinanza n. 7/2015 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato.

2.3. Per quanto suesposto, la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo della legge 23 dicembre 2000, nl. 388 dichiarata inammissibile per difetto di attuale rilevanza della medesima.

3. Come prima accennato, per le ragioni già chiarite nella ordinanza n. 2/2015 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato non può essere condivisa la prospettazione avanzata in via principale dalla odierna parte impugnante (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 80 dell'11 marzo 2011) secondo cui sarebbe possibile - a legislazione vigente - procedere a revocare, la decisione nazionale regiudicata in quanto confliggente con una sentenza resa dalla Corte Edu; e va al contempo rilevato che non risulta che la Corte costituzionale si sia pronunciata su alcuna delle questioni sollevate dalla citata ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 2/2015; occorre quindi adesso interrogarsi sulle conseguenze della pendenza di tale giudizio di costituzionalità (certamente rilevante nell'odierno giudizio, siccome prima esposto) sull'odierna impugnazione per revocazione.

3.1. Come è noto, in astratto sono possibili due opzioni ermeneutiche.

La prima di esse imporrebbe che anche nell'odierno giudizio venisse sollevata la questione di costituzionalità, già sollevata dall'Adunanza Plenaria; la seconda, consentirebbe la c.d. «sospensione impropria» dell'odierno giudizio, in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulla (identica) questione di costituzionalità già rimessale.

3.2. In passato, come è noto, la Suprema Corte di Cassazione in due diversi precedenti ha stabilito che si possa ricorrere in Cassazione impugnando l'ordinanza che ha sospeso il giudizio in relazione alla pendenza di questione di costituzionalità sollevata in un altro processo, dovendo in tal caso il giudice, qualora ritenga rilevante la questione, investire a sua volta la Corte costituzionale (Cass. Civ. Sez. II, 24 novembre 2006, n. 24946). La Suprema Corte di Cassazione in detta occasione ha definito «abnorme il provvedimento di sospensione del giudizio non accompagnato dalla rituale rimessione della questione alla Corte costituzionale, prevedendosi, quale rimedio, l'immediato ricorso in Cassazione» (Cass. Pen. Sez. III, 23 marzo 1982, in *Giustizia Penale*, 1983, pag. 273), evidentemente nel caso di specie ai sensi dell'art. 111 Cost..

Tale risalente impostazione del Giudice della nomofilachia, quindi, imporrebbe sempre e comunque di privilegiare il primo approdo e, quindi, imporrebbe che questo Collegio, con ordinanza, investisse la Consulta della medesima questione di costituzionalità già rimessa dall'Adunanza Plenaria.

3.2.1 La problematica è stata affrontata e risolta in termini difformi in una recente Ordinanza dell'Adunanza Plenaria (la n. 28/2014).

Ivi, è stato chiarito che:

1) nel processo amministrativo, secondo un consolidato indirizzo (*cf.*, fra le tante, ordinanza Sez. V, 27 settembre 2011, n. 5387; Sez. IV, il luglio 2002, n. 3926), trova ingresso la c.d. sospensione impropria del giudizio principale per la pendenza della questione di legittimità costituzionale di una norma, applicabile in tale procedimento, ma sollevata in una diversa causa;

2) non si rinviene, infatti, nel sistema della giustizia amministrativa (arg. ex articoli 79 e 80, c.p.a.) una norma che vieti una tale ipotesi di sospensione (*cf.*: Cass., Sez. un., 16 aprile 2012, n. 5943), né si profila una lesione del contraddittorio allorquando (come nel caso di specie), le parti, rese edotte della pendenza della questione di legittimità costituzionale, non facciano richiesta di poter interloquire davanti al giudice delle leggi sollecitando una formale rimessione della questione; tale esegesi, inoltre, è conforme sia al principio di economia dei mezzi processuali sia a quello di ragionevole durata del processo (che assumono un particolare rilievo nel processo amministrativo in cui vengono in



gioco interessi pubblici), in quanto, da un lato, si evitano agli uffici, alle parti ed alla medesima Corte costituzionale dispendiosi adempimenti correlati alla rimessione della questione di costituzionalità, dall'altro, si previene il rischio di prolungare la durata del giudizio di costituzionalità (e di riflesso di quelli *a quo*).

3.3. Il Collegio condivide e fa proprio il detto divisamento, non ritenendo che vi siano ragioni per discostarsene e potrebbe quindi sospendere il giudizio sino alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'ultimo provvedimento della Corte costituzionale che definirà il giudizio relativo alla questione rimessa al vaglio del Giudice delle leggi dalla ordinanza n. 2/2015 resa dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato.

3.4. Senonché, la parte odierna ricorrente in revocazione ha fatto presente (nel corso della discussione tenutasi alla pubblica udienza del 26 maggio 2016 ed ancora in data odierna) di avere un espresso interesse a che venga sollevata nell'odierno giudizio la questione di costituzionalità già pendente giusta ordinanza n. 2/2015 resa dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato.

3.4.1. Ciò in quanto in ipotesi di c.d. «sospensione impropria» resterebbe mutilato il proprio diritto a prendere parte al giudizio di costituzionalità investente le norme suddette.

3.4.2. Armonicamente con quanto già rilevata dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 28/2014 ritiene il Collegio che tale diritto di parte ricorrente in revocazione sia meritevole di protezione.

4. Ribadita quindi la rilevanza nell'odierno giudizio della questione rimessa al giudizio del Giudice delle leggi dalla ordinanza n. 2/2015 resa dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, tenuto conto che al considerando n. 39 la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha testualmente stabilito che «senza dover supporre quale sarebbe stato l'esito del processo in caso contrario, la Corte non ritiene irragionevole pensare che gli interessati abbiano subito una reale perdita di chance (si vedano, in particolare, Zielinski e Pradal e Gonzalez e altri, sopra citata, § 79; Lecarpentier c. Francia, n. 67847/01, 14 febbraio 2006, § 61; Arras e altri c. Italia n. 17972/07, 14 febbraio 2012 § 88). Essa tiene a sottolineare che, nel caso di specie, la giurisprudenza, prima dell'adozione della legge contestata, era favorevole alla posizione dei ricorrenti. Così, se non si fosse prodotta alcuna violazione, la situazione dei ricorrenti sarebbe stata verosimilmente diversa, dal momento che sarebbe stato possibile riconoscere loro il diritto all'adeguamento dello stipendio. Pertanto, la Corte ritiene che in violazione della Convenzione constatata nel caso di specie possa aver causato ai ricorrenti un danno materiale.» e condiviso il giudizio di non manifesta infondatezza delle questioni prospettate nella citata ordinanza n. 2/2015 in quanto, non contemplando tra i casi di revocazione quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, le norme processuali surrichiamate appaiono in contrasto con l'art. 46 CEDU che, invece, sancisce tale obbligo per gli Stati aderenti ed integralmente richiamate le considerazioni in diritto illustrate nella ordinanza suddetta, da ritenersi integralmente ritrascritte nella presente ordinanza collegiale, si ritiene che il presente giudizio debba essere sospeso e gli atti vadano trasmessi alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

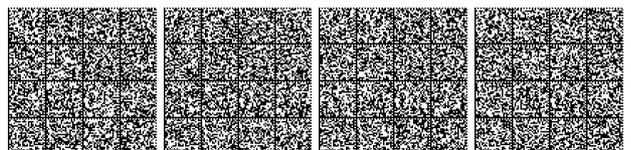
*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti gli articoli 134 Cost., art. 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, art. 23 della l. 11 marzo 1953 n. 87:*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli articoli 106 del Codice del processo amministrativo (L. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione agli articoli 117 co. 1, 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo;*

*b) respinge, allo stato, per difetto di attuale rilevanza la questione di costituzionalità dell'art. 50, comma 4, penultimo e ultimo periodo della legge 23 dicembre 2000, n. 388 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001») in relazione agli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui tale norma, sancendo la portata retroattiva dell'abrogazione dell'art. 4, nono comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, prevede che detta abrogazione possa travolgere anche posizioni individuali già riconosciute mediante decisioni definitive su ricorsi straordinari.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della Segreteria dell'Adunanza Plenaria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*



*Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente;  
Fabio Taormina, consigliere, Estensore;  
Vincenzo Lopilato, consigliere;  
Giuseppe Castiglia, consigliere;  
Nicola D'Angelo, consigliere.

*Il Presidente:* PATRONI GRIFFI

*L'estensore:* TAORMINA

16C00377

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-04) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 0 1 2 5 \*

€ 3,00

