

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 29

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 luglio 2019

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. 169. Sentenza 5 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Equa riparazione per irragionevole durata del processo - Riconoscimento dell'indennizzo a condizione che sia stata presentata istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di durata ragionevole.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.....

Pag. 1

N. 170. Sentenza 16 aprile - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pubblica amministrazione - Delega al Governo a provvedere alla riorganizzazione o all'eventuale scioglimento del Corpo forestale dello Stato, previo parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Attuazione della delega - Scioglimento del Corpo e assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8; decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), articoli da 7 a 19.

Pag. 4

N. 171. Sentenza 5 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Facoltà del proprietario e del conduttore di vietare l'esercizio dell'attività venatoria sul fondo, previa richiesta motivata, da intendersi accolta in assenza di risposta nei termini per la formazione del silenzio-assenso - Adozione, con provvedimento della Giunta regionale, del calendario venatorio e delle disposizioni concernenti le specie cacciabili e le modalità di esercizio della caccia.

- Legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), artt. 6, comma 7, e 13, comma 1.

Pag. 20

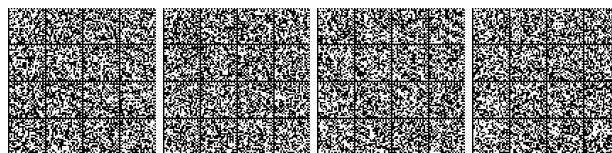
N. 172. Sentenza 20 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Espropriazione forzata presso terzi - Potere del giudice dell'esecuzione di decidere, in contraddittorio, sulle contestazioni insorte sul credito, con ordinanza impugnabile mediante opposizione agli atti esecutivi.

- Codice di procedura civile, artt. 548 e 549, come modificati dall'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», e come successivamente riformulati dall'art. 13, comma 1, lettere *m-bis*) e *m-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.....

Pag. 26



N. 173. Sentenza 18 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocati - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Divieto del terzo mandato consecutivo - Operatività del divieto estesa, con norma di interpretazione autentica, ai mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), art. 11-*quinquies*, inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.....

Pag. 31

N. 174. Sentenza 22 maggio - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico regionale - Trattamento economico e previdenziale - Determinazione dell'indennità di buonuscita - Esclusione dal computo, in virtù di norma di interpretazione autentica, del servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), art. 7, commi 28, 29 e 30.....

Pag. 39

N. 175. Sentenza 20 giugno - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Divieto di recinzione dei terreni nelle zone agricole.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), art. 89, comma 2, ultimo periodo.....

Pag. 47

N. 176. Sentenza 3 aprile - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Parte civile - Impugnazione della sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio, ai soli effetti della responsabilità civile.

- Codice di procedura penale, art. 576.....

Pag. 53

N. 177. Sentenza 5 giugno - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS - Computo delle settimane di contribuzione ai fini della determinazione del trattamento pensionistico.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 2, lettera b).....

Pag. 59



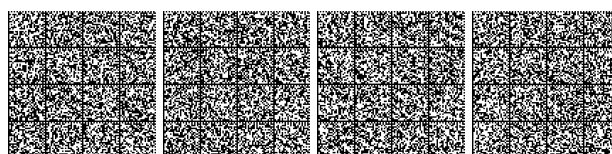
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Previsioni di recepimento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 inerente alla definizione e all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza - Approvazione del prospetto contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari afferente alle persone non autosufficienti o con disabilità o con disturbi mentali - Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza) - Applicabilità delle quote di compartecipazione regionale stabilite, laddove difformi da quelle attuali, a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con strutture accreditate.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6 «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione»», art. 1, commi 1 e 2.....

Pag. 67





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 169

Sentenza 5 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Equa riparazione per irragionevole durata del processo - Riconoscimento dell'indennizzo a condizione che sia stata presentata istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di durata ragionevole.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

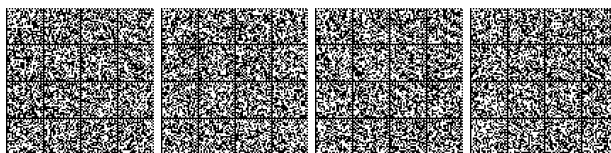
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con tre ordinanze del 31 gennaio e una del 16 marzo 2018, iscritte rispettivamente ai nn. 51, 52, 53 e 68 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 13 e 18, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 giugno 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.



Ritenuto in fatto

1.- Con quattro ordinanze di contenuto sostanzialmente identico (iscritte ai numeri 51, 52, 53 e 68 del r.o. 2018) - emesse nel corso di altrettanti procedimenti di impugnazione dei decreti con i quali la Corte distrettuale competente aveva rigettato l'opposizione avverso la declaratoria di diniego del diritto ad ottenere un'equa riparazione per l'irragionevole durata dei rispettivi giudizi penali, per non avere la parte interessata presentato «istanza di accelerazione» nel termine di legge - l'adita Corte di cassazione, sezione seconda civile, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, 13 e 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), cosiddetta "legge Pinto", nel testo (vigente *ratione temporis*) introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte appunto in cui, relativamente ai giudizi penali nei quali il termine di durata ragionevole di cui all'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 sia superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, subordina, per la loro intera durata, la proponibilità della correlativa domanda di equa riparazione alla presentazione dell'istanza di accelerazione.

Secondo la Corte rimettente, il censurato art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), della "legge Pinto" - con il disporre che non è riconosciuto alcun indennizzo quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione nel processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di durata ragionevole - si porrebbe, infatti, in contrasto con le evocate disposizioni convenzionali, come interpretate dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare nelle sentenze 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, e 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia) e, per interposizione, con l'art. 117, primo comma, Cost., poiché la così introdotta condizione ostativa al riconoscimento dell'indennizzo in questione, nei confronti dei ricorrenti - imputati in processi penali protrattisi oltre il correlativo termine di ragionevole durata - violerebbe il diritto ad ottenere l'equa riparazione loro dovuta *ex lege* n. 89 del 2001, posto che l'«istanza di accelerazione» non è di per sé idonea a consentire una efficace sollecitazione della decisione di merito, risolvendosi nella mera dichiarazione di un interesse altrimenti già presente nel processo ed avente copertura costituzionale.

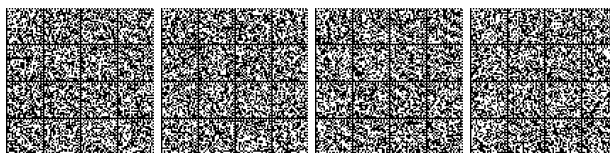
2.- In tutti i riferiti quattro giudizi incidentali è intervenuto - con atti (di identico contenuto) ritualmente depositati - il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura ha preliminarmente eccepito l'inaammissibilità della questione con riferimento all'art. 46 CEDU, per la non vincolatività di «un ipotetico principio di diritto» enunciato dalla Corte EDU «in altri giudizi tra altri soggetti».

Nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione, argomentando che l'istanza di accelerazione non impone un onere gravoso e sproporzionato sulle parti, essendo richiesta ai loro difensori una minima diligenza professionale; e sostenendo che l'ordinamento nazionale non è tenuto ad adeguarsi pedissequamente all'interpretazione delle norme CEDU fornita dalla Corte di Strasburgo, essendo sempre riconosciuto al legislatore, al giudice comune e a questa Corte un «margine di apprezzamento e di adeguamento» nazionale (è richiamata la sentenza n. 236 del 2011).

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione seconda civile - con le quattro ordinanze di cui si è in narrativa detto e che, per la sostanziale coincidenza del petitum, possono riunirsi per essere unitariamente decise - solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quiquies*, lettera *e*), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), cosiddetta "legge Pinto", come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134: disposizione (quella sub lettera *e*) poi implicitamente abrogata, perché non riprodotta nell'art. 2, comma 2-*quiquies*, come riformulato dall'art. 1, comma 777, lettera *c*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».



2.- Nel testo vigente *ratione temporis* e applicabile nei giudizi a quibus, la disposizione denunciata stabiliva che «[n]on è riconosciuto alcun indennizzo: [...] e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini [di sua ragionevole durata] di cui all'articolo 2-bis [recte: all'art. 2, comma 2-bis]» della "legge Pinto".

Secondo la Corte rimettente, l'effetto ostativo alla concessione dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001 - in tal modo attribuito alla (omessa presentazione della) «istanza di accelerazione», di per sé inidonea ad assicurare una sollecita definizione del processo e in non altro risolvendosi che nell'imporre una "prenotazione" degli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo - comporterebbe che all'interessato non sia consentito né di impedire che si verifichi o protragga la violazione del termine di ragionevole durata del processo né di ottenere riparazione per la subita violazione di quel termine.

Dal che, quindi, il sospetto di violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, 13 e 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in particolare con le sentenze 2 giugno 2009, Daddi contro Italia e 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente contestato la deducibilità, nella specie, di una violazione dell'art. 46, paragrafo 1, CEDU. Ma tale contestazione, ancorché formulata in termini di eccezione di inammissibilità, non rileva come tale, attenendo più propriamente al merito della sollevata questione.

4.- Nel merito, la questione è fondata per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, restando assorbita ogni altra censura.

4.1.- Con la recente sentenza n. 34 del 2019, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norma analoga a quella ora in esame (art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come successivamente modificato): norma che, con riferimento al processo amministrativo, a sua volta prevedeva che la mancata presentazione della «istanza di prelievo» costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo *ex* "legge Pinto".

In quel caso si è osservato che, per «costante giurisprudenza della Corte EDU» (il riferimento va appunto alle ricordate sentenze Daddi e Olivieri, ma anche alla sentenza della Grande Camera 29 marzo 2006, Scordino contro Italia), i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma solo se "effettivi" e, cioè, solo se e nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente. Alternativamente alla durata ragionevole del processo, il rimedio interno deve comunque allora garantire l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale.

E, in applicazione di tali principi, questa Corte ha conseguentemente affermato che «l'istanza di prelievo [...] non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente [...], con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata».

4.2.- Le stesse considerazioni valgono ora per l'istanza di accelerazione del processo penale.

Nel contesto della disposizione qui censurata, la suddetta istanza, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce infatti un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha - ciò che è comunque di per sé decisivo - efficacia effettivamente acceleratoria del processo. Atteso che questo, pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente.

4.3.- La mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo presupposto può eventualmente assumere rilievo (come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente) ai fini della determinazione del quantum dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non può condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, e con il diritto ad un ricorso effettivo, garantiti dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.4.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-quinquies, lettera e), della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel testo introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190169

N. 170

Sentenza 16 aprile - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pubblica amministrazione - Delega al Governo a provvedere alla riorganizzazione o all'eventuale scioglimento del Corpo forestale dello Stato, previo parere della Conferenza unificata Stato-Regioni - Attuazione della delega - Scioglimento del Corpo e assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare.

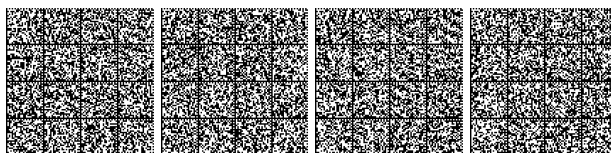
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8; decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), articoli da 7 a 19.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,
ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8, e, specificamente, dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nonché degli articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto e dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con ordinanze del 16 agosto 2017, del 22 febbraio e del 7 dicembre 2018, iscritte rispettivamente al n. 185 del registro ordinanze 2017, al n. 96 del registro ordinanze 2018 e al n. 12 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2017, n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2018 e n. 6, prima serie speciale dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di V. C., di C. F. e altri e di L. D.F. e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 aprile 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

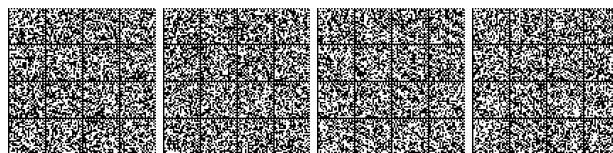
uditi gli avvocati Vittorio Angiolini ed Emanuela Mazzola per L. D.F. e altri, Egidio Lizza per V. C. e per C. F. e altri, e gli avvocati dello Stato Leonello Mariani e Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 185 del r. o. dell'anno 2017, il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione, nonché, in via graduata, degli articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., nella parte in cui dispongono lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare.

In sostanza, nel suo complesso, la normativa censurata disciplina l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e il trasferimento a quest'ultima, alle altre forze di polizia o ad altre amministrazione del relativo personale.

1.1.- L'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 viene censurato laddove prevede che «[i]l Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a*) [...] riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1º aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui



all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili; 2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie [...].».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata confliggerebbe anzitutto con gli artt. 9, 32 e 81 Cost., in quanto il diritto alla tutela e salvaguardia del bene ambiente costituirebbe un diritto fondamentale della persona non sacrificabile per pretese esigenze di bilancio e risparmio di spesa, quali quelle alla base dell'assorbimento, mentre, da un lato, il Corpo forestale aveva garantito adeguati livelli di professionalità e funzionalità, inevitabilmente disperse nelle operazioni di riorganizzazione, comunque non giustificate da significative sovrapposizioni di funzioni, e, dall'altro, non si evidenzerebbe alcun profilo di risparmio, prevedendosi, al contrario, uno specifico aggravio di costi.

Inoltre, la norma di delega confliggerebbe con l'art. 3 Cost., in quanto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altre forze di polizia, con smembramento delle funzioni, comporterebbe una riduzione di efficienza senza determinare una razionalizzazione dei costi e una semplificazione organizzativa, risultando, così, irragionevole.

Infine, la disposizione censurata contrasterebbe con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., conferendo al Governo una delega "in bianco", atteso che la soppressione del Corpo forestale dello Stato attraverso il suo assorbimento in altra forza di polizia, anche a ordinamento militare, si porrebbe in controtendenza rispetto alle linee evolutive dell'ordinamento, determinando una profonda innovazione che avrebbe richiesto l'indicazione di principi e criteri direttivi inequivoci, mentre la delega sarebbe rimasta generica e vaga, non perimetrando la discrezionalità del Governo quanto all'alternativa di sciogliere o meno il Corpo e all'identificazione della forza di polizia in cui farlo confluire e limitandosi a enunciare le finalità da perseguire.

1.2.- Gli articoli da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016 vengono censurati «nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare».

Dopo averne descritto sinteticamente il contenuto, il rimettente ne assume il contrasto con gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

A suo avviso, i principi e i criteri direttivi enunciati nella legge di delega avrebbero imposto al Governo, nel caso avesse optato per la soppressione del Corpo forestale, di farne confluire il personale nella Polizia di Stato, quale forza di polizia a ordinamento civile, mentre l'assorbimento nell'Arma dei carabinieri, in quanto a ordinamento militare, avrebbe dovuto essere esclusivamente facoltativa, determinando un mutamento di condizione. Tale interpretazione, oltre che conforme alla lettera della disposizione di delega, sarebbe stata maggiormente rispettosa dei principi dell'ordinamento, in base ai quali l'acquisto della condizione di militare sarebbe necessariamente conseguente a un atto volontario del singolo. Inoltre, così disponendo, il Governo avrebbe violato il contenuto della delega laddove essa prevedeva il rispetto delle «peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia», non salvaguardate nella confluenza in una forza di polizia a ordinamento militare. Ancora, nell'applicare i principi e i criteri direttivi, il legislatore delegato, a fronte di una pluralità di soluzioni alternative, avrebbe dovuto compiere una scelta più consona, oltre che ai principi generali, alla tradizione normativa pregressa, orientata nel senso della smilitarizzazione delle organizzazioni del cosiddetto comparto sicurezza, altrimenti appropriandosi della discrezionalità riservata al legislatore delegante.

Secondo il rimettente, inoltre, le disposizioni del decreto legislativo n. 177 del 2016 censurate violerebbero l'art. 3 Cost., in quanto la militarizzazione del personale del disciolto Corpo forestale, a fronte del correlato sacrificio a esso imposto, non sarebbe adeguata e proporzionale allo scopo di mantenere un livello di efficienza già in essere. D'altra parte, che la militarizzazione non implichi un maggior grado di efficienza sarebbe dimostrato dalla progressiva smilitarizzazione, nel tempo, delle organizzazioni del comparto sicurezza, a ulteriore dimostrazione dell'irragionevolezza della scelta operata. Infine, l'incorporazione - con conseguente militarizzazione - del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri non troverebbe ragionevole giustificazione nemmeno in considerazione della capillarità della presenza sul territorio, essendo analoga per l'uno e per l'altra.

Infine, secondo il giudice *a quo*, le norme del decreto legislativo censurate violerebbero gli artt. 2 e 4 Cost.



Il rimettente premette che il transito del personale del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, per come concretamente disciplinato, non costituirebbe una libera scelta, ma risulterebbe sostanzialmente coartato in ragione dell'aleatorietà delle altre opzioni offerte dalla disciplina denunciata, dell'esiguità dei posti disponibili nelle altre amministrazioni, del peggioramento e dei rischi correlati a tali scelte, sotto il profilo delle condizioni giuridiche ed economiche.

Sulla base di tali premesse e della mancata possibilità di scegliere di transitare in altra forza di polizia a ordinamento civile, il rimettente assume: *a)* la violazione dell'art. 2 Cost. per il mancato rispetto del principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale dello Stato nel consentire l'assoggettamento alle limitazioni di alcuni diritti costituzionali derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare; *b)* la violazione dell'art. 4 Cost. per il radicale mutamento del rapporto di impiego e di servizio correlato all'acquisizione non pienamente libera di detto status.

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito in sede di impugnazione del provvedimento, applicativo degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, con cui è stata disposta l'assegnazione del ricorrente (vice sovrintendente del Corpo forestale dello Stato) all'Arma dei carabinieri e sostiene che, in mancanza di altre ragioni di censura, l'illegittimità della disciplina dettata dal decreto legislativo o di quella dell'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 124 del 2015 determinerebbe la caducazione automatica dell'atto impugnato o, quantomeno, la sua illegittimità derivata, con conseguente accoglimento del ricorso, viceversa da respingere.

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

Anzitutto, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle stesse in quanto il giudice *a quo*, da un lato, non avrebbe fornito un'adeguata descrizione della fattispecie al suo esame, non motivando adeguatamente circa la sua mancata acquiescenza al passaggio nell'Arma dei carabinieri, pur intendendo rimanere in un'amministrazione del comparto sicurezza. In particolare, il ricorrente ben avrebbe potuto avvalersi delle ampie facoltà riconosciute dalla normativa censurata e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 novembre 2016 (Determinazione del contingente di personale del Corpo forestale dello Stato che potrà avvalersi della facoltà del transito ad altra amministrazione statale e definizione delle tabelle di equiparazione e dei criteri da applicare alle procedure di mobilità, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177) per evitare il transito nell'Arma dei carabinieri - eventualmente anche confluendo nella Polizia di Stato - e la circostanza che deliberatamente non le abbia sfruttate determinerebbe acquiescenza al provvedimento impugnato, diversamente da quanto apoditticamente sostenuto dal rimettente, con conseguente irrilevanza delle questioni sollevate.

Inoltre, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, dette questioni sarebbero inammissibili perché la motivazione a supporto della violazione dei parametri evocati risulterebbe inconferente, insufficiente o, comunque, inadeguata, non tenendo conto, in particolare, della discrezionalità del Governo nell'attuazione della delega e delle possibilità alternative riconosciute dalla disciplina normativa.

Nel merito, la difesa dello Stato nega la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 124 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 81 Cost. Non solo le esigenze di razionalizzazione dei costi non sarebbero le uniche addotte a supporto dell'intervento, ma il diritto alla salubrità ambientale, non pregiudicato di per sé dall'assorbimento del personale e delle relative funzioni in un corpo diverso, sarebbe suscettibile di bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti e temperato dall'esigenza di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione comune dei servizi strumentali. La disposizione di delega, inoltre, non violerebbe nemmeno gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., atteso che l'assorbimento del Corpo forestale in altra forza di polizia sarebbe un'opzione espressamente prevista e sufficientemente disciplinata dal legislatore delegante che, nell'esercizio della propria discrezionalità, ben potrebbe introdurre innovazioni rispetto alla precedente tradizione normativa.

Tali ultime considerazioni determinerebbero l'irrilevanza delle questioni sollevate nei confronti degli articoli da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, in quanto l'interesse del ricorrente avrebbe potuto trovare soddisfazione in applicazione della disciplina adottata in attuazione della delega.

Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale della normativa da ultimo citata, sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non sarebbero fondate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a sottolineare la contraddittorietà insita nel dedurre al contempo che la delega imponesse la facoltà di scelta per il personale di transitare in una forza di polizia a ordinamento militare e andasse interpretata nel senso di escludere tale assorbimento, evidenzia come quest'ultimo, lungi da rinvenire un ostacolo sul piano letterale, sia stato espressamente previsto, così come evidenziato dai lavori preparatori, e sia frutto di una scelta discrezionale del legislatore delegante - non impedita dalla pregressa tradizione normativa in senso contrario - che avrebbe anche provveduto a indicare le modalità di attuazione, ragionevolmente limitando il contingente escluso dal transito al fine di non disperdere eccessivamente le competenze del corpo soppresso.



Quanto alla pretesa irragionevolezza della scelta, essa sarebbe smentita dall'attribuzione delle funzioni già esercitate dal Corpo forestale ad altre strutture, senza alcun significativo sacrificio per il personale, né dal punto di vista economico né altrimenti, in considerazione degli spiccati tratti di analogia del Corpo forestale con le forze di polizia a ordinamento militare. Inoltre, la censura non terrebbe conto dei positivi effetti derivanti dalla riorganizzazione e dalla razionalizzazione dei costi.

Quanto alla dedotta violazione degli artt. 2 e 4 Cost., la difesa statale, oltre a sottolineare il prestigio dell'Arma dei carabinieri, evidenzia come le esigenze della struttura militare non conculchino la garanzia dei diritti fondamentali di chi vi appartenga e come, comunque, al personale del Corpo forestale sia stata garantita un'ampia possibilità di scelta per evitare il passaggio, la cui effettività troverebbe riscontro nel dato normativo. Peraltro, poiché l'art. 4 Cost. non garantirebbe il diritto alla conservazione del posto di lavoro, esso non sarebbe nemmeno invocabile a sostegno del divieto di una modifica di status.

Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente sviluppato le difese già svolte, evidenziando come la normativa censurata rientri nella discrezionalità del legislatore, realizzi un ragionevole temperamento degli interessi in rilievo, accordando al personale del Corpo forestale ampia ed effettiva facoltà di scelta onde sottrarsi al transito nell'Arma dei carabinieri, e non ne conculchi i diritti fondamentali in ragione dell'acquisto dello status di militare, considerate le peculiarità della condizione in cui precedentemente versava e l'attenuazione delle limitazioni ad alcune libertà fondamentali in ambito politico e sindacale, in virtù della recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

3.- Si è costituito il ricorrente del giudizio *a quo*, evidenziando come la scelta di transitare in un'amministrazione diversa dall'Arma dei Carabinieri, comunque subordinata all'avallo della stessa, avrebbe comportato l'abbandono delle qualifiche di ufficiale o agente di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, la perdita dei trattamenti economici, della progressione in carriera e del regime di quiescenza relativi al comparto sicurezza, nonché il concreto rischio, dato l'esiguo numero di posti, del collocamento in disponibilità, con ciò che tale evenienza comporta in termini di sospensione del rapporto di lavoro e di pregiudizio retributivo. D'altra parte, a fronte di tale alternativa ineffettiva, il transito nell'Arma dei carabinieri, sostanzialmente imposto, implicherebbe l'acquisizione dello status di militare, comportante l'assoggettamento ai codici penali militari di pace e di guerra (e alle fattispecie incriminatrici ivi previste esclusivamente per i militari o comunque caratterizzate da un trattamento sanzionatorio di maggior rigore e da pene diversamente connotate rispetto a quelle applicabili a chi non riveste tale condizione), alla giurisdizione militare, alla disciplina militare (la cui violazione avrebbe anche rilevanza penale), alla limitazione di alcuni diritti e libertà fondamentali (libertà di circolazione, di riunione, di manifestazione del pensiero, di associazione). Poiché l'acquisizione dello status in considerazione non sarebbe il frutto di autodeterminazione, ne deriverebbe la violazione degli artt. 2 e 4 Cost., quest'ultimo quale specificazione del primo.

Il ricorrente argomenta altresì in ordine alle ulteriori censure mosse dal giudice rimettente, concludendo per la loro fondatezza.

Lo stesso, con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, ha replicato alle eccezioni e alle difese dell'Avvocatura dello Stato, ulteriormente diffondendosi in ordine alla fondatezza delle censure formulate dal rimettente. In particolare, evidenzia come l'illegittimità della normativa contenuta nel decreto delegato non possa essere ovviata accordando un'indiscriminata facoltà di mobilità all'interno del comparto-sicurezza, pena l'impossibilità di garantire l'invarianza dei livelli di tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare. Di qui la necessità di caducazione integrale del decreto. Inoltre, il ricorrente nega la comprimibilità dei diritti fondamentali del personale del Corpo forestale per esigenze organizzative dello Stato, contestando la correttezza del bilanciamento realizzato. Infine, assume l'erroneità della stima dei risparmi prospettati in correlazione all'assorbimento, rivelatisi insussistenti.

4.- Con ordinanza iscritta al n. 96 del r. o. dell'anno 2018, anche il TAR Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, in riferimento all'art. 76 Cost., nonché degli articoli da 7 a 14 e dell'art. 18 del d.lgs. n. 177 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 4, 76 e 77, primo comma, Cost.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 avrebbe dettato direttive eccessivamente vaghe e generiche, non fissando i criteri alla stregua dei quali identificare la forza di polizia in cui assorbire il Corpo forestale e non tenendo conto delle diverse peculiarità ordinamentali. Di qui la violazione dell'art. 76 Cost.

Ove si ritenessero insussistenti i vizi della legge di delega, gli articoli da 7 a 14 e l'art. 18 del d.lgs. n. 177 del 2016 violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto i principi e i criteri direttivi enunciati nella legge di delega avrebbero imposto al Governo di individuare soluzioni diverse da quella scelta, facendo confluire il personale del Corpo forestale nella Polizia di Stato, quale forza di polizia a ordinamento civile, mentre l'assorbimento in altre forze a ordinamento militare avrebbe dovuto essere esclusivamente facoltativa, evitando l'acquisizione non volontaria dello status relativo, in contrasto con il contesto costituzionale e legislativo di riferimento.



La normativa censurata, inoltre, forzando il personale del Corpo forestale ad assumere lo status giuridico di militare a prescindere da una propria libera scelta in tal senso, contrasterebbe con il principio di autodeterminazione di cui all'art. 2 Cost. e con l'art. 4 Cost., specificativo del precedente in ambito professionale, modificando radicalmente il rapporto di lavoro.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito in sede di impugnazione dei provvedimenti con cui è stata disposta l'assegnazione dei ricorrenti all'Arma dei carabinieri e sostiene che l'illegittimità delle norme censurate comporterebbe quella degli atti impugnati e il loro annullamento. La facoltà normativamente prevista di chiedere di essere assegnati ad altre amministrazioni statali non inficerebbe la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto tale opzione sarebbe estremamente penalizzante e quindi escluderebbe un'effettiva possibilità di scelta.

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

Anzitutto, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle stesse, in quanto il giudice *a quo*, da un lato, non avrebbe fornito un'adeguata descrizione della fattispecie al suo esame, non chiarendo se i ricorrenti abbiano chiesto di transitare in un'amministrazione diversa dall'Arma dei carabinieri, onde valutare l'eventuale acquiescenza al passaggio, con conseguente venir meno dell'interesse a ricorrere. Inoltre, la motivazione a supporto della violazione dei parametri evocati risulterebbe inadeguata, non tenendo conto, in particolare, della discrezionalità del Governo nell'attuazione della delega e delle possibilità alternative riconosciute dalla disciplina normativa.

Poiché l'assorbimento del Corpo forestale in altra forza di polizia, anche a ordinamento militare, sarebbe un'opzione espressamente prevista e sufficientemente disciplinata dal legislatore delegante, da un lato la delega non sarebbe generica e, dall'altro, il legislatore delegante si sarebbe mosso nel rispetto dei criteri direttivi da essa dettati, seppur nell'esercizio della fisiologica discrezionalità che gli compete, onde la mancata violazione degli artt. 76 e 77 Cost. a opera della normativa censurata.

Infine, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 4 Cost. sarebbero inammissibili in ragione del fatto che l'interesse dei ricorrenti a non confluire in una forza di polizia a ordinamento militare avrebbe potuto trovare soddisfazione a prescindere dal loro accoglimento e, comunque, infondate per ragioni coincidenti con quelle illustrate a proposito delle analoghe questioni promosse dal TAR Abruzzo.

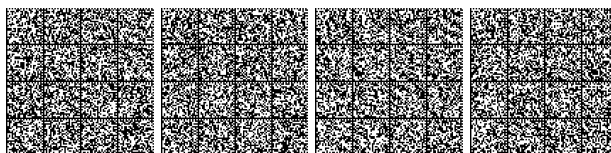
In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa di contenuto sostanzialmente coincidente con quello della memoria depositata in relazione all'ordinanza del TAR Abruzzo.

6.- Si sono costituiti C.F. e altri sessantasette ricorrenti del giudizio *a quo*, sostenendo la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Veneto con argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle svolte, con riguardo alle medesime questioni, nell'atto di costituzione nel giudizio incidentale instauratosi a seguito dell'ordinanza di rimessione del TAR Abruzzo.

Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il ricorrente ha replicato alle eccezioni e alle difese dell'Avvocatura dello Stato, ulteriormente diffondendosi in ordine alla fondatezza delle censure formulate dal rimettente. In particolare, evidenzia come l'illegittimità della normativa contenuta nel decreto delegato non possa essere ovviata accordando un'indiscriminata facoltà di mobilità all'interno del comparto-sicurezza, pena l'impossibilità di garantire il mantenimento dei livelli di tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare. Di qui la necessità di caducazione integrale del decreto. Inoltre, il ricorrente, dopo essersi soffermato sulle limitazioni e sugli oneri connessi allo status militi, nega la comprimibilità dei diritti fondamentali del personale del Corpo forestale per esigenze organizzative o di risparmio dello Stato, contestando la correttezza del bilanciamento realizzato in merito agli interessi in rilievo e sottolineando l'irragionevolezza della scelta di assorbimento nell'Arma dei carabinieri.

7.- Con ordinanza iscritta al n. 12 del r. o. dell'anno 2019, il TAR Molise ha sollevato, in via di successiva graduazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., degli articoli da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., nonché dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 81 Cost.

Anzitutto, ad avviso del rimettente, l'art. 8 della legge n. 124 del 2015 violerebbe gli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost. nella parte in cui delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla riorganizzazione del Corpo forestale e al suo eventuale assorbimento in altra forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Ciò sebbene la disposizione di delega incida anche in materia di agricoltura e foreste, di competenza legislativa regionale residuale, e interferisca con le relative funzioni, esercitate dalla Regione anche attraverso il Corpo forestale. Poiché la citata interferenza non sarebbe risolvibile mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, sarebbe stato necessario il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso il modulo dell'intesa con le



Regioni (si cita la sentenza n. 251 del 2016), soprattutto in considerazione della possibilità di assorbimento, risultandone altrimenti compromesso anche il principio di buon andamento con riferimento alle funzioni amministrative regionali. Dall'illegittimità della delega deriverebbe quella del decreto delegato nella sua interezza.

In via gradata, il giudice rimettente denuncia gli articoli da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016 in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., per motivi sostanzialmente coincidenti con quelli addotti dal TAR Abruzzo a sostegno delle censure da esso mosse alla medesima normativa, evidenziando altresì l'illegittimità del mancato riconoscimento al personale del Corpo forestale della scelta di transitare in una forza di polizia a ordinamento civile, in coerenza con quanto previsto in passato in analoghe occasioni di modifica di status.

Infine, in via di ulteriore subordine, il TAR Molise deduce il contrasto dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 con gli artt. 3, 9, 32 e 81 Cost., per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle esposte nell'ordinanza del TAR Abruzzo.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito in sede di impugnazione del provvedimento applicativo degli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 177 del 2016, con cui è stata disposta l'assegnazione dei ricorrenti all'Arma dei carabinieri, nonché dei decreti di inquadramento e attribuzione di grado militare, e sostiene che, in mancanza di altre ragioni di censura, l'illegittimità della disciplina dettata dal decreto legislativo o di quella dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 e del comma 1, lettera a), ivi contenuto, determinerebbe la caducazione automatica degli atti impugnati o, quantomeno, la loro illegittimità derivata, con conseguente accoglimento del ricorso, viceversa da respingere.

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

Quelle relative all'art. 8 della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., sarebbero inammissibili, in quanto dall'atto di rimessione non risulterebbe quale effetto il loro accoglimento produrrebbe nel giudizio *a quo* e solo gli enti territoriali interessati sarebbero legittimati a lamentare il dedotto *vulnus* alle proprie prerogative.

Nel merito, le questioni sarebbero infondate, in quanto non terrebbero conto della sopravvenuta disciplina del Corpo forestale, recata dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato), che l'avrebbe ricondotto alle dirette dipendenze statali, con un organico nettamente autonomo rispetto alle Regioni, tanto da prevedersi solo la possibilità di specifiche convenzioni per consentire l'affidamento a esso di compiti regionali (art. 4). Tale possibilità, peraltro, sarebbe stata mantenuta dall'art. 13 del d.lgs. n. 177 del 2016 e non scalfirebbe la riconducibilità, quantomeno prevalente, della normativa di delega ad ambiti di esclusiva competenza statale quali, in particolare, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 2 Cost. da parte della normativa di cui al d.lgs. n. 177 del 2016, la censura sarebbe anzitutto inammissibile per carente ricostruzione del quadro normativo di riferimento, atteso che il rimettente ometterebbe di rilevare come oggetto della riforma sia il trasferimento delle funzioni del Corpo forestale all'Arma dei carabinieri e non lo status giuridico del personale. Nel merito, peraltro, la denuncia di incostituzionalità sarebbe infondata, attese le alternative e le ampie possibilità di scelta riconosciute con riferimento al transito, da conciliare con l'esigenza di assicurare l'unitarietà e la continuità delle funzioni.

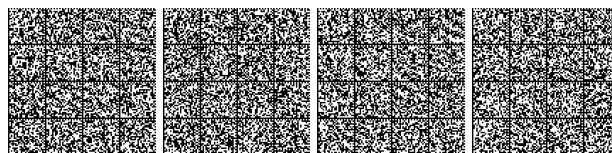
Non sussisterebbe nemmeno la violazione dell'art. 4 Cost., parametro che non assicurerebbe il conseguimento di un'occupazione o la conservazione del posto di lavoro, ma imporrebbe al legislatore di realizzare le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, seppur consentendogli di modularlo mediante forme di incentivazione di talune tipologie, al fine di salvaguardare altri interessi ed esigenze oggetto di protezione costituzionale.

La disciplina recata dal decreto, infine, sarebbe coerente con i margini di scelta rimessi al legislatore delegato, nell'esercizio di una discrezionalità rispettosa dei principi di ragionevolezza e proporzione, alla luce dei connotati di dislocazione territoriale e funzionali nonché delle analogie, per quanto riguarda il personale, tra le due forze di polizia, onde il rispetto degli artt. 3, 76 e 77 Cost.

Infine, la possibilità di assorbimento nell'Arma dei carabinieri prevista nella delega non pregiudicherebbe in alcun modo l'efficienza e l'efficacia nell'esercizio delle funzioni trasferite, anzi gioverebbe loro, salvaguardando al contempo la professionalità del personale, con conseguente esclusione di un *vulnus* agli artt. 9 e 32 Cost.

In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria con cui, oltre a ribadire le eccezioni e le difese già illustrate a proposito delle censure formulate in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., svolge ulteriori argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli di cui alla memoria illustrativa depositata in relazione all'ordinanza del TAR Abruzzo.

9.- Si sono costituiti L. D.F. e altri tre ricorrenti del giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Molise.



Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, i ricorrenti ne hanno sostenuto la fondatezza, traendo spunto argomentativo, in particolare, dal regime normativo e giurisprudenziale dell'obiezione di coscienza, dal dettato dell'art. 52, terzo comma, Cost. e dall'insussistenza di risparmi in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri.

Considerato in diritto

1.- Con la prima delle ordinanze indicate in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione, nonché, in via graduata, degli articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., nella parte in cui dispongono lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare.

Con la seconda delle ordinanze indicate in epigrafe il TAR Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, in riferimento all'art. 76 Cost., nonché, in via subordinata, degli articoli da 7 a 14 e dell'art. 18 del d.lgs. n. 177 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 4, 76 e 77, primo comma, Cost.

Con la terza delle ordinanze indicate in epigrafe il TAR Molise ha sollevato, in via di successiva gradazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., degli articoli da 7 a 19 del d.lgs. n. 177 del 2016, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., nonché dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 Cost.

L'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 prevede che «[i]l Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a*) [...] riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1º aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili; 2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie [...]».



Il comma 5 del medesimo art. 8 prevede che i decreti legislativi di cui al precedente comma 1 sono adottati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali).

Il d.lgs. n. 177 del 2016 ha inteso dare attuazione alla citata delega, disponendo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, con attribuzione delle relative funzioni (art. 7), salvo le limitate competenze assegnate ad altre amministrazioni (artt. 9, 10 e 11), e conseguente trasferimento, mediante provvedimento del Capo del Corpo forestale dello Stato, del personale che le esercitava (art. 12).

L'art. 12 del d.lgs. n. 177 del 2016 consente anche il transito del personale del Corpo forestale, in un contingente limitato, in altre amministrazioni statali, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare (comma 3). Quest'ultimo può presentare domanda di transito in dette amministrazioni e indicare se, in caso di mancato accoglimento della stessa, intenda rimanere assegnato all'amministrazione di destinazione individuata con il provvedimento del Capo del Corpo forestale dello Stato; in tal caso, il mancato accoglimento della domanda determina la definitività del provvedimento di assegnazione (comma 4). In difetto d'indicazione, il mancato accoglimento della domanda fa sì che si proceda, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, a definire altre forme di ricollocazione e, in caso di mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016, il predetto personale cessi di appartenere al comparto sicurezza e difesa, con applicazione nei suoi confronti dell'art. 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), vale a dire venga collocato in disponibilità (comma 6).

Aditi in sede di impugnazione avverso il provvedimento di assegnazione all'Arma dei carabinieri, i giudici rimettenti hanno sollevato le descritte questioni di legittimità costituzionale.

2.- Stante la parziale coincidenza della normativa censurata e dei parametri di cui essa si assume lesiva, i giudizi devono essere riuniti ai fini di una definizione congiunta.

3.- Va precisato che il d.lgs. n. 177 del 2016 ha subito marginali modificazioni - successivamente al deposito dell'ordinanza del TAR Abruzzo e prima di quello delle ordinanze del TAR Veneto e del TAR Molise - a opera del decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 228 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), anche in alcune delle disposizioni censurate (artt. 7, 8, 9, 11, 16 e 18).

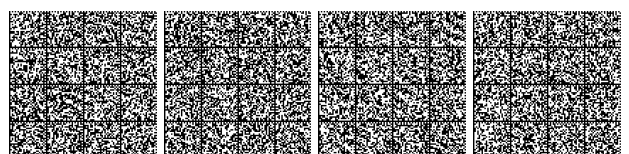
Poiché la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, alla luce del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione e tutti i provvedimenti impugnati nei giudizi a quibus risalgono a epoca precedente al sopravvenuto decreto, la modifica legislativa risulta influente in detti giudizi e non si pone, pertanto, l'esigenza di restituire gli atti per una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2019). Si deve inoltre rilevare come lo *ius superveniens* non alteri la disciplina censurata sotto i profili per i quali ne è denunciata l'illegittimità costituzionale e, dunque, non renda inattuali le valutazioni compiute dai rimettenti.

4.- Le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato non sono fondate.

4.1.- Quanto alla pretesa acquiescenza che si sarebbe formata per effetto della mancata richiesta di assegnazione ad amministrazione diversa dall'Arma dei carabinieri - situazione riferita esplicitamente dal TAR Abruzzo e dal TAR Molise e implicitamente dal TAR Veneto - deve essere condiviso il principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa secondo cui, per configurare tale effetto, occorrono atti o comportamenti univoci, posti in essere dal destinatario di un provvedimento, in base ai quali sia possibile dimostrare la chiara e irrefutabile volontà di accettarne gli effetti (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 15 novembre 2018, n. 6432).

Nella fattispecie il comportamento dei ricorrenti non integra il carattere dell'inequivocità, essendo comunque configurabile come atteggiamento di mera tolleranza contingente, nell'attesa della reazione per eliminare i pretesi effetti pregiudizievoli dell'atto loro rivolto.

4.2.- Non può essere condivisa neppure l'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui l'interesse dei ricorrenti dei giudizi a quibus avrebbe potuto concretamente trovare soddisfazione nella disciplina adottata in attuazione della delega.



In ordine al dedotto pregiudizio, la motivazione delle ordinanze di rimessione risulta non implausibile con riguardo ai rischi in cui i predetti ricorrenti potevano incorrere avvalendosi delle facoltà previste dalla legge di delega e puntualmente disciplinate dal decreto delegato.

4.3.- Analogamente, è infondata l'eccezione di inadeguata motivazione delle censure sollevate, atteso che i rimettenti offrono idonea argomentazione a sostegno dell'asserita violazione dei parametri evocati, soffermandosi criticamente anche sulla discrezionalità esercitata sia dal legislatore delegante, che avrebbe riconosciuto eccessivi margini di manovra a quello delegato, sia da quest'ultimo, che ne avrebbe abusato.

4.4.- Non può neppure essere considerata acipite la motivazione dei giudici a quibus, che assumono contemporaneamente la genericità della delega e la violazione della stessa in sede attuativa. Tali questioni sono infatti proposte in via subordinata e, quindi, non in relazione contraddittoria (in tal senso, sentenza n. 175 del 2018).

4.5.- Per quel che concerne le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Molise in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., esse non sono fondate, né con riguardo alla pretesa mancata illustrazione degli effetti del loro accoglimento, né con riguardo all'asserita preclusione a far valere in via incidentale vizi afferenti alle attribuzioni di competenza delle Regioni.

La prima eccezione non ha pregio, in quanto «a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevinò gli effetti che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale possa produrre per le parti in causa» (*ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2016).

Neanche la seconda eccezione è fondata, in quanto, conformemente al costante orientamento di questa Corte in fattispecie analoghe (*ex plurimis*, sentenze n. 126 del 2018 e n. 280 del 2016), il giudice *a quo* non incontra limitazioni sotto il profilo della legittimazione a sollevare questioni relative al riparto delle competenze di natura legislativa.

4.6.- Infine, con riguardo alle questioni sollevate dal TAR Molise in riferimento all'art. 2 Cost., non può essere condiviso l'argomento dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui oggetto della riforma sarebbe il trasferimento delle funzioni del Corpo forestale e non il mutamento di status del suo personale. Emerge, infatti, dalla prospettazione del rimettente il collegamento tra il contesto di riforma e l'effetto pregiudizievole dedotto in giudizio.

5.- Nel merito, è utile osservare come le questioni sollevate presentino un carattere circolare e interdipendente, nel senso che alcuni argomenti emergono più volte nei passaggi logici che articolano le diverse censure. Di tale interdipendenza dovrà tenersi necessariamente conto nell'esame delle singole questioni.

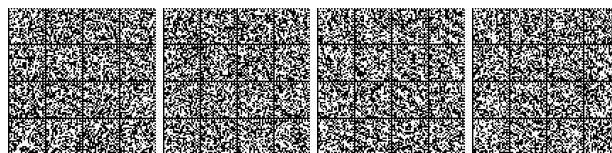
5.1.- Seguendo un ordine di evidente pregiudizialità logico-giuridica (*ex plurimis*, sentenza n. 51 del 2017), devono essere preliminarmente ritenute prive di fondamento le censure proposte nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Secondo i rimettenti, la citata disposizione avrebbe conferito al Governo una delega "in bianco", atteso che la soppressione del Corpo forestale dello Stato attraverso il suo assorbimento in altra forza di polizia, anche a ordinamento militare, si porrebbe in controtendenza rispetto alle linee evolutive dell'ordinamento, determinando una profonda innovazione che avrebbe richiesto l'indicazione di principi e criteri direttivi inequivoci, mentre la delega sarebbe rimasta generica e vaga, non perimetrando la discrezionalità del Governo quanto all'alternativa di sciogliere o meno il Corpo e non individuando la forza di polizia in cui farlo confluire.

Come già affermato da questa Corte, la legge di delega n. 124 del 2015 e il d.lgs. n. 177 del 2016 hanno dato luogo a «una riorganizzazione assai complessa, che incide in profondità sulle strutture e sul personale di tutte le Forze di polizia» (sentenza n. 229 del 2018).

In tale contesto, la delega, contemplando espressamente l'eventualità dell'assorbimento del Corpo forestale «in altra Forza di polizia», consente che essa possa essere individuata nell'Arma dei carabinieri, rientrando nel novero delle forze di polizia secondo il quadro normativo di riferimento (in particolare, l'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza», e l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, recante «Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate del 1995»).

La volontà del legislatore delegante di consentire la soluzione del passaggio all'Arma dei carabinieri, si ricava, peraltro, anche dalle risultanze dei lavori preparatori: nella seduta dell'8 luglio 2015 della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati fu respinto un subemendamento finalizzato a precludere il passaggio alla menzionata Arma. Inoltre, due ordini del giorno (n. G8.2 e n. G8.3), approvati in Senato nella seduta del 3 agosto 2015, impegnavano il Governo a valutare l'opportunità di individuare nell'Arma dei carabinieri la forza di polizia di eventuale destinazione.



In presenza di una delega di riassetto così incisiva e non di mero riordino non può essere precluso al legislatore di attribuire a quello delegato una scelta tra più opzioni possibili lasciando aperta, nell'ambito di criteri volti a rendere efficienti le funzioni oggetto di trasferimento, «una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost.» (sentenza n. 79 del 2019).

5.2.- Le questioni sollevate dal TAR Abruzzo e dal TAR Molise nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015, in riferimento agli artt. 9, 32 e 81 Cost., non sono fondate.

Le relative censure possono essere così sintetizzate: *a*) l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri lederebbe la salvaguardia dell'ambiente in termini di funzionalità, per la dispersione delle competenze; *b*) a tale assorbimento sarebbe collegata la lesione del diritto del personale del Corpo forestale consistente nel pregiudizio alla consolidata professionalità dello stesso; *c*) la riforma avrebbe sacrificato alle esigenze della finanza pubblica il nucleo incomprimibile della tutela ambientale e delle connesse posizioni soggettive dei dipendenti del Corpo forestale.

5.2.1.- Quanto al preteso pregiudizio recato alla tutela ambientale, occorre precisare che i principi sottesi a tale funzione non consistono nella mera conservazione dell'apparato operativo, ma nella ricerca della migliore utilizzazione delle risorse in una prospettiva di continuità, senza, cioè, disperdere professionalità e assetti territoriali, bensì inquadrando in un contesto maggiormente funzionale.

5.2.2.- In ordine alla pretesa lesione dei diritti del personale forestale, è sufficiente a sostenerne l'infondatezza l'esame dei principi e dei criteri direttivi della delega, ove si rinviene con chiarezza la corrispondenza tra funzioni unitariamente attribuite e transito del corrispondente personale, salvaguardandone professionalità e specialità.

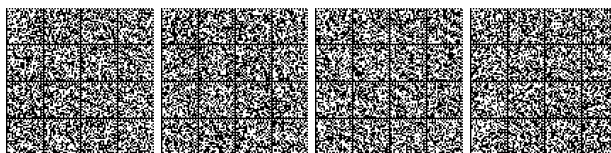
In particolare, l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 124 del 2015 statuisce che la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento in altra forza di polizia debba far salve «le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale».

Inoltre, è previsto che il nuovo assetto funzionale e organizzativo debba essere caratterizzato dalla «revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva». Ciò anche attraverso «il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, [...] fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, [...] in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie. Resta ferma la corresponsione, sotto forma di assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, della differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione».

A ben vedere, anche sotto il profilo delle garanzie riservate al personale del Corpo forestale, la delega è notevolmente articolata, sia con riguardo al transito nella nuova Forza di polizia, sia con riguardo alle possibili alternative e al trattamento economico e giuridico. Pertanto, non risulta né generica, né lesiva delle situazioni soggettive dei funzionari forestali.

5.2.3.- Per quel che concerne la pretesa tirannia assunta, nell'articolazione della disposizione impugnata, dalle esigenze erariali, è bene precisare che la salvaguardia dell'ambiente è strettamente collegata al corretto impiego delle risorse disponibili, la cui proficua utilizzazione costituisce proprio l'obiettivo del legislatore nella fattispecie in esame.

La disposizione censurata stabilisce principi e criteri direttivi: «preferenza [...] per la gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni [...] secondo principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e ridu-



zione degli organi; razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali».

La formulazione della norma smentisce l'assunto dei rimettenti in quanto la stessa persegue sinergie funzionali prima ancora che economiche, così da tendere non a un mero risparmio di spesa, ma a un livello superiore di efficienza coerente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che conforma l'esercizio dei poteri pubblici e la cura degli interessi generali.

Il perseguimento di risparmi di scala e di una migliore efficienza dei servizi non costituisce, nel caso di specie, una compressione del diritto della collettività alla salvaguardia dell'ambiente e di quello dei lavoratori forestali al mantenimento del livello delle professionalità acquisite.

Neppure conferenti appaiono le considerazioni dei giudici a quibus circa la genericità delle previsioni di risparmio, che possono essere definite in sede di attuazione della delega.

Non è affatto irragionevole demandare al legislatore delegato la traduzione dei condivisibili obiettivi della riforma in adeguati profili organizzativi finalizzati a rendere più efficienti la difesa dell'ambiente e la sicurezza del territorio.

In definitiva, non è implausibile l'assunto da cui muove il legislatore, secondo cui l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di competenze è idonea a garantire una maggiore efficacia nell'esercizio delle funzioni affini e, con riguardo al caso di specie, una migliore tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare (in senso conforme, sentenze n. 202 del 2014 e n. 123 del 1968).

5.3.- Alla luce degli argomenti che precedono, non è fondata l'ulteriore censura mossa all'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 in riferimento all'art. 3 Cost., secondo cui l'assorbimento del Corpo forestale in altre forze di polizia comporterebbe lo smembramento delle relative funzioni e una riduzione di efficienza senza determinare razionalizzazione dei costi e semplificazione organizzativa.

L'accorpamento, oltre a consentire economie di scala, non indebolisce la salvaguardia dei beni protetti rispetto alla situazione preesistente e tende anzi - nella prospettiva del legislatore - a incrementare l'efficienza e l'efficacia nell'esercizio delle funzioni conseguentemente trasferite.

Non può essere considerata dispersione di professionalità la possibilità di parziale transito di funzioni e personale verso altre forze di polizia - diverse da quella di assorbimento principale, destinata a riceverli in via prevalente - o altre amministrazioni. Quanto alle altre Forze di polizia, il legislatore si premura di precisare che si deve trattare di un «contingente limitato» di personale in «conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite». Quanto al transito nei vigili del fuoco, sono interessate le sole competenze «in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi».

In sostanza, in caso di assorbimento, funzioni e personale sono destinati a confluire in via prevalente in un'unica forza di polizia, salvo alcune limitate eccezioni, comunque conformi al principio della corrispondenza tra funzioni unitariamente attribuite e transito del corrispondente personale.

5.4.- Parimenti infondate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Molise nei confronti dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015 con riguardo alla parte in cui delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla riorganizzazione del Corpo forestale e al suo eventuale assorbimento in altra forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

Ad avviso del rimettente, la disposizione di delega investirebbe la materia agricoltura e foreste, di competenza legislativa regionale residuale, interferendo con le relative funzioni che la Regione esercita anche attraverso il Corpo forestale. La citata interferenza non sarebbe risolvibile mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, per cui, secondo il principio di leale collaborazione, si sarebbe dovuta prevedere l'intesa con le Regioni, al fine di non compromettere le funzioni amministrative regionali e di non costringere tali autonomie territoriali ad attivare onerose alternative in modo autonomo.

Tale impostazione non può essere condivisa poiché la riforma incide su ambiti materiali di esclusiva competenza statale.

Le disposizioni in esame non incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, poiché l'esistenza di competenze amministrative del Corpo forestale nella materia agricoltura e foreste non pone in essere quella «fitta trama di relazioni» in cui ravvisare plurimi e distinti interessi da ripartirsi diversamente lungo l'asse della competenza normativa di Stato e Regioni (sentenze n. 251 del 2016 e n. 278 del 2010).

Dal punto di vista organizzativo e del personale, la disciplina delle forze di polizia è riconducibile alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (sentenze n. 81 del 2017, n. 89 del 2015 e n. 327 del 2006). Sotto il profilo funzionale, le attribuzioni interessate sono



riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). L'attività delle forze di polizia ha per oggetto la prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 118 del 2013). Tale materia viene evidentemente in rilievo avendo riguardo alle funzioni del Corpo forestale (in particolare, a quelle precedentemente indicate dall'art. 2, comma 1, lettere a, b, d, e, f, g e h, della legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante «Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato») e allo specifico riferimento della delega alle «funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare». All'ordinamento penale, infine, in virtù del costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 35 del 2011 e n. 167 del 2010), vanno ricondotte le funzioni di polizia giudiziaria, pure esercitate dal Corpo forestale (art. 5 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale»).

La delega si è occupata di queste funzioni, appartenenti a materie di competenza esclusiva dello Stato, senza innovare le funzioni amministrative che il Corpo forestale esercita in ambito regionale.

La giurisprudenza costituzionale ha limitato la materia forestale di competenza regionale alla funzione economico-produttiva del patrimonio boschivo, mentre i profili ambientali sono ascritti alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 105 del 2008).

Quindi non è rilevante, ai fini del presente scrutinio, il richiamo alle funzioni regionali esercitate avvalendosi del Corpo forestale. Questa Corte, da un lato, ha ravvisato nell'art. 118, terzo comma, Cost. una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sentenze n. 274 del 2010, n. 226 del 2010 e n. 167 del 2010); dall'altro, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ha precisato che forme di collaborazione e coordinamento coinvolgenti compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (*ex plurimis*, sentenza n. 104 del 2010).

La riconducibilità della riforma a materie di competenza esclusiva dello Stato non esclude la possibilità di accordi di collaborazione e coordinamento con le Regioni, tant'è che l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016 li contempla espressamente, ponendosi nel solco dell'art. 4 della legge n. 36 del 2004. E ciò esclude l'asserito pregiudizio al buon andamento dell'amministrazione regionale e, al contempo, scongiura il pericolo che, a fronte dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, le singole Regioni siano indotte a dotarsi di autonomi corpi di polizia amministrativa, onerando del relativo costo i propri bilanci e, più in generale, la finanza pubblica allargata.

6.- Anche le questioni sollevate dai rimettenti nei confronti del d.lgs. n. 177 del 2016 non sono fondate.

6.1.- È innanzitutto destituita di fondamento la censura di violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. basata sulla pretesa inosservanza dei principi e dei criteri direttivi enunciati nella delega.

Essi avrebbero vincolato il Governo, in caso di soppressione del Corpo forestale, a farne confluire il personale nella Polizia di Stato, in quanto forza di polizia a ordinamento civile, anziché nell'Arma dei carabinieri, caratterizzata dall'ordinamento militare.

Questa Corte ha costantemente ribadito che «la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega “richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega” (sentenza n. 250 del 2016)» (*ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2018).

Alla luce di tali enunciati, la possibilità dell'assorbimento nell'Arma dei carabinieri appare conforme alla delega. Come ricordato nel precedente punto 5.1, già dall'andamento dei lavori parlamentari si evinceva la possibilità di un transito del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri. Ma anche l'espressa formulazione delle disposizioni contenute nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015 appare inequivocabile nel consentire la soluzione adottata dal legislatore delegato.

L'ipotesi dell'«eventuale assorbimento» del Corpo forestale in altra forza di polizia risulta corredata dalla possibilità di «conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale» della forza di polizia interessata all'accorpamento. In tale prospettiva funzionale, la delega consentiva, infatti, la revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico, progressione in carriera mediante «l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di reali gradi e qualifiche», ferme restando le peculiarità ordinamentali e funzionali della forza di polizia assorbente.



6.1.1.- Vi sono, poi, elementi fattuali che corroborano in modo appropriato il merito della scelta legislativa: in particolare, vi è una solida coincidenza tra la diffusione capillare sul territorio nazionale delle stazioni dell'Arma dei carabinieri e di quelle del Corpo forestale, mentre la Polizia di Stato, verso cui le parti costituite sembrano esprimere la propria preferenza, è prevalentemente dislocata nel territorio urbano, come emerge con chiarezza, tra l'altro, dall'audizione del 12 luglio 2016 del Capo della Polizia di Stato davanti alle Commissioni Affari costituzionali e Difesa del Senato della Repubblica.

Queste caratteristiche fanno parte ormai di un assetto storico delle menzionate forze di polizia, attuato, già prima di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 177 del 2016, dal decreto del Ministero dell'interno 25 marzo 1998 (Direttive per il coordinamento e la direzione unitaria previste dall'articolo 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121), privilegiando l'impiego della Polizia di Stato nei Comuni capoluogo di provincia e dell'Arma dei carabinieri negli altri Comuni (art. 2, lettere a e b).

Non è peraltro irrilevante, sotto il profilo operativo, strettamente correlato agli obiettivi di efficienza del riassetto, che l'Arma abbia potenziato, nel corso del tempo, la tutela ambientale e agroalimentare, in ragione delle competenze specifiche sviluppate dai propri reparti specializzati. Anche tale elemento corrobora, sotto l'aspetto funzionale, l'assorbimento delle funzioni affini svolte dal Corpo forestale dello Stato nei settori della sicurezza in materia di sanità, igiene e alimenti, agroalimentare e ambientale.

In definitiva, il legislatore delegato, tra le soluzioni ivi prefigurate, ha operato una scelta che non risulta sproporzionata per plurimi motivi. Tra questi è opportuno menzionare la dislocazione sul territorio degli uffici e delle stazioni forestali, sostanzialmente simile a quelle dell'Arma dei carabinieri, il principio più volte enunciato della tendenziale conservazione dell'apparato nelle pur inevitabili vicende modificative dell'ente accorpato, la presenza di alternative residuali, graduate secondo le possibilità concretamente esistenti, nell'ordinamento delle forze di polizia e di altre amministrazioni secondo un criterio di compatibilità tra vecchie e nuove funzioni del personale trasferito.

6.2.- Sono altresì non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 7 a 19 (da 7 a 14 e dell'art. 18, secondo il TAR Veneto) del d.lgs. n. 177 del 2016, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost.

I ricorrenti si dolgono del meccanismo di assunzione "non pienamente volontario" dello status di militare. Vi sarebbe una violazione degli artt. 2 e 4 Cost., con riguardo alla libertà di "autodeterminazione" del personale del Corpo forestale, per effetto di una limitazione del diritto al lavoro. Sarebbe, inoltre, leso l'art. 3 Cost., in quanto il mutamento di status e la contrazione dei diritti a esso conseguente non sarebbero proporzionati allo scopo dell'efficienza del servizio da rendere.

Al riguardo va osservato che il richiamo dei tre parametri costituzionali in relazione a tale ultimo aspetto deve essere inteso unitariamente, in quanto le censure dei rimettenti risultano chiaramente collegate tra loro sotto il profilo funzionale.

6.2.1.- Occorre preliminarmente ribadire che non può essere configurato un diritto fondamentale incompressibile al mantenimento del posto di lavoro.

È stato al riguardo affermato che «la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato [deve essere circondata] di doverose garanzie [...] e di opportuni temperamenti [quando] si renda necessario far luogo a licenziamenti» (sentenza n. 45 del 1965). Licenziamenti che tuttavia non sono previsti dalla riforma in esame, la quale appare conforme all'orientamento di questa Corte secondo cui il diritto al lavoro si contempera con la facoltà di regolarne l'esercizio «mediante l'adozione di opportune cautele che valgano a tutelare altri interessi ed altre esigenze sociali» (sentenza n. 194 del 1976).

In altre parole, dal riconoscimento della rilevanza costituzionale del lavoro non può derivare - quando siano in gioco altri interessi e altre esigenze sociali - l'assoluta prevalenza della stabilità del posto. Così, nell'ambito della tematica della mobilità del pubblico impiego, che rileva specificamente nell'odierno giudizio, questa Corte ha ritenuto legittime disposizioni rispondenti alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale», in quanto ritenute idonee a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004). Da ultimo, ha sottolineato come tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato contemperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici (sentenza n. 79 del 2019).

6.2.2.- Fermo restando quanto argomentato in ordine alla conformità del decreto alla delega sotto il profilo dell'assorbimento nell'Arma dei carabinieri del Corpo forestale, non risulta censurabile la disciplina di tale passaggio prevista dalle lettere a), b) e c) del comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 177 del 2016. Dette disposizioni operano con modalità gradualistiche nella prospettiva di una tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito,



in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate. Così, il comma 2, lettera a), prevede di tener conto «dell'impiego [...] nelle unità dedicate all'assolvimento delle funzioni trasferite a ciascuna delle medesime Amministrazioni».

All'interessato che scelga di non transitare nell'Arma dei carabinieri e non venga successivamente assegnato alle altre forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco o al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (in ridotte aliquote e nei contingenti limitati indicati: rispettivamente 147 tra Polizia di Stato e Guardia di finanza, 390 nei Vigili del fuoco e 47 nel Ministero, come risulta dalla Tabella A allegata al d.lgs.) rimane la facoltà di richiedere il passaggio, in contingente limitato, ad altra amministrazione statale, individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con preferenza tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare.

In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro sarà privatizzato e verrà corrisposto un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, pari alla differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione.

6.2.3.- Anche per il personale che, entro la data del 31 dicembre 2016, non sia stato ricollocato e non abbia optato per la riassegnazione all'amministrazione individuata (ex art. 12, comma 2) dal Capo del Corpo forestale, il decreto assicura un trattamento non inferiore a quello riservato al personale della mobilità collettiva in esubero previsto dall'art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, riconosce al lavoratore "in disponibilità" il diritto a un'indennità pari all'ottanta per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi.

Anche quest'ultima previsione residuale dell'eventuale collocamento in disponibilità non si traduce in un'ingiustificata compressione dei diritti del personale del Corpo forestale, ma costituisce - come è testimoniato dalla collocazione del precetto nel testo unico riguardante i dipendenti pubblici - una soluzione fisiologica di chiusura del sistema nel caso di impossibilità di reimpiego alternativo.

6.2.4.- Rimane, infine, da esaminare la legittimità costituzionale della prima alternativa - comunque assoggettata alla volontaria scelta del forestale (non pienamente libera secondo i rimettenti) - di transito dall'ordinamento civile a quello militare.

È indubbio che lo status giuridico di militare comporta l'adempimento di doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini (in particolare gli artt. 1465 e seguenti del Codice ordinamento militare).

Tuttavia, l'assenza di un meccanismo coercitivo al passaggio dallo status civile a quello militare e l'esigenza di assicurare un maggiore livello di efficienza agli stessi servizi, già svolti dal Corpo forestale e ora assegnati all'Arma dei carabinieri, costituiscono elementi decisivi per ritenere la correttezza del bilanciamento tra interessi antagonisti che il legislatore delegato si è trovato a esprimere nell'ambito della concreta attuazione della riforma.

Il mutamento di status, come rilevato dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto legislativo (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 12 maggio 2016, n. 1183/2016), è espressione di una nuova concezione organizzativa in cui sono le competenze - e non lo status - a dare la misura della professionalità. In tale ottica, per effetto della capillare diffusione territoriale e dell'omogeneità delle funzioni rispetto a quelle dell'Arma dei carabinieri, al personale forestale, che transita nel nuovo Corpo, è consentito mantenere, compatibilmente con il nuovo assetto organizzativo, la stessa sede di servizio, in relazione alle esigenze di conservazione della specialità e dell'unitarietà delle funzioni (art. 2214-*quater*, comma 20, lettera b), nonché continuare a svolgere funzioni a presidio dell'ambiente, del territorio e delle acque e della sicurezza agroalimentare, in attuazione del principio, contenuto nella legge delega, della «salvaguardia delle professionalità esistenti». È altresì assicurata la permanenza nel comparto negoziale sicurezza e difesa al quale sono connesse prerogative giuridiche ed economiche (progressione in carriera, trattamento economico e pensionistico).

In sostanza, l'obiettivo del legislatore è quello di assicurare razionalizzazione e omogeneizzazione delle funzioni di polizia e sicurezza - affidate a personale già autorizzato, in virtù dell'art. 3, comma 8, della legge n. 36 del 2004 a portare armi - sul presupposto che siano esse a dare la misura della professionalità nell'attività di chi le esercita.

Se il passaggio all'Arma dei carabinieri e lo svolgimento delle funzioni specializzate consentono di mantenere il livello di presidio ambientale, nonché l'efficienza e il buon andamento, come dianzi illustrato, è comunque prevista l'opzione per la privatizzazione del rapporto di lavoro, con transito in altra amministrazione dello Stato, disciplinata nei termini anzidetti dall'art. 12.



Peraltro, la specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile è stata in parte mitigata dalla recente sentenza di questa Corte n. 120 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475 cod. ordinamento militare, il quale non consentiva ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, nonché dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 dicembre 2017, n. 5845), che ha riconosciuto il diritto di iscrizione ai partiti politici e di elettorato passivo ai militari, con l'unico limite dell'assunzione di cariche statutarie.

In definitiva, la struttura complessiva del riordino effettuata dal decreto legislativo in esame realizza un bilanciamento non implausibile tra l'esigenza di rendere più efficiente la tutela ambientale, quella di salvaguardare le posizioni lavorative del personale proveniente dal disciolto Corpo forestale e quella di migliorare l'utilizzazione delle risorse economiche disponibili. Bilanciamento che - come detto - dovrà trovare coerente attuazione, garantendo l'ottimale prestazione dei servizi inerenti alla tutela ambientale e l'impiego, nel nuovo ambito operativo, del personale proveniente dal precedente assetto amministrativo.

7.- In conclusione, la riforma in esame appare caratterizzata da una coerenza interna e da non implausibili soluzioni di bilanciamento dei valori in gioco, così da superare tutte le doglianze di illegittimità costituzionale formulate dai giudici rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 76, 77, primo comma, e 81 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale (TAR) per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, e dal TAR Molise con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge n. 124 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal TAR Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., dal TAR Molise con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 7 a 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., dal TAR Abruzzo, sezione staccata di Pescara, e dal TAR Molise con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 7 a 14 e dell'art. 18 del d.lgs. n. 177 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, 76 e 77, primo comma, Cost., dal TAR Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

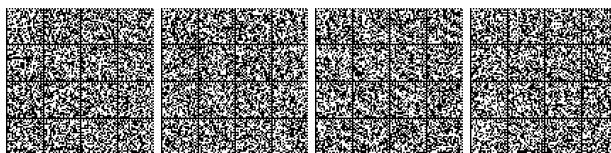
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190170



N. 171

Sentenza 5 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Facoltà del proprietario e del conduttore di vietare l'esercizio dell'attività venatoria sul fondo, previa richiesta motivata, da intendersi accolta in assenza di risposta nei termini per la formazione del silenzio-assenso - Adozione, con provvedimento della Giunta regionale, del calendario venatorio e delle disposizioni concernenti le specie cacciabili e le modalità di esercizio della caccia.

- Legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), artt. 6, comma 7, e 13, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-22 agosto 2018, depositato in cancelleria il 24 agosto 2018, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

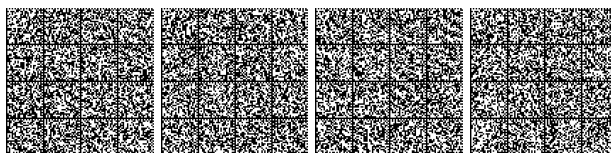
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nella udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Colarizi per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria). L'art. 6, comma 7, prevedeva, nel testo vigente al momento del ricorso, quanto segue: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata».



Tale disposizione sarebbe illegittima per due motivi. In primo luogo, secondo il ricorrente essa si porrebbe in contrasto con l'art. 842 del codice civile, con l'art. 15 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e con l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, là dove prevede il meccanismo del silenzio-assenso sulla richiesta del privato di vietare la caccia sul suo fondo.

L'art. 842 cod. civ. stabilisce che «[i]l proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno». L'art. 15, comma 3, della legge n. 157 del 1992 stabilisce che «[i]l proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare, entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio, al presidente della giunta regionale richiesta motivata che, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla stessa è esaminata entro sessanta giorni».

Il silenzio-assenso non sarebbe previsto dall'art. 15 della legge n. 157 del 1992 e sarebbe escluso in materia ambientale dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990. Poiché il divieto riguarderebbe un fondo in cui la pianificazione regionale consente la caccia "in movimento", secondo il ricorrente la Regione deve valutare necessariamente la compatibilità ambientale del provvedimento di esclusione della caccia. Dunque, l'introduzione di una semplificazione procedurale come il silenzio-assenso violerebbe, tramite le norme statali interposte, le competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile (in relazione alla proprietà privata) e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s della Costituzione).

L'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 sarebbe illegittimo anche là dove non prevede il termine di presentazione della richiesta del provvedimento di divieto della caccia su un certo fondo. Infatti, come visto, l'art. 15 della legge n. 157 del 1992 impone al proprietario di chiedere la chiusura del fondo «entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio».

Tale norma riguarderebbe l'esercizio del diritto di partecipazione dei cittadini alla predisposizione degli strumenti di pianificazione regionali e il mancato rispetto di tale modalità dell'esercizio del diritto di partecipazione inciderebbe «sulla razionalità della scelta pianificatoria regionale e quindi sulla sua idoneità a conseguire la finalità della salvaguardia e del recupero naturalistico del territorio regionale».

Anche la mancata indicazione del termine, dunque, «violando la norma interposta che nell'interesse unitario della tutela dell'ambiente rende effettiva la partecipazione dei cittadini allo esercizio della attività pianificatoria faunistico-venatoria regionale», lederebbe la competenza esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018. Tale disposizione stabilisce quanto segue: «1. La Giunta regionale, sentiti l'ISPRA e la Commissione consultiva regionale di cui all'articolo 25, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 e dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia; b) giornate e orari di caccia; c) carnieri giornaliero e stagionale; d) giorni da destinare, per tutto il territorio regionale, alla caccia programmata; e) periodi e modalità di allenamento degli ausiliari».

Secondo il ricorrente, il procedimento di approvazione del calendario venatorio non sarebbe «coerente con le disposizioni di cui alla legge statale n. 157 dell'11 febbraio 1992 cui pure fa esplicito riferimento». Le Regioni con il calendario venatorio potrebbero «intervenire solo sulla regolamentazione dei periodi dell'attività venatoria per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali». La norma impugnata, «in assenza di una disposizione espressa che specifichi [...] le modalità per la individuazione delle specie cacciabili», assumerebbe «il valore di attribuzione di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico regionale vanificando la pianificazione faunistico-venatoria regionale che costituisce componente essenziale della protezione nazionale ambientale». Di qui la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), Cost.

2.- La Regione Piemonte si è costituita con atto depositato il 21 settembre 2018.

Con riferimento alla prima questione concernente l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, relativa alla previsione del silenzio-assenso, la Regione ne eccepisce l'inammissibilità per «inesatta, confusa e contraddittoria identificazione dei termini della questione e del contesto normativo di riferimento», e per «genericità ed



incompletezza» della motivazione. Da un lato, il ricorrente non distinguerebbe due ipotesi ben distinte di esclusione della caccia dai fondi, previste rispettivamente dal comma 8 e dal comma 3 dell'art. 15 della legge n. 157 del 1992, dall'altro, là dove menziona l'indennizzo riconosciuto al proprietario del fondo, confonderebbe la fattispecie dell'accesso al fondo altrui a fini venatori (art. 842 cod. civ.) con quella dell'accesso al fondo altrui per opere necessarie alla manutenzione della cosa propria (art. 843 cod. civ.).

La Regione rileva poi che sarebbe inammissibile l'invocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si tratterebbe di parametro inconferente: la disciplina statale della "chiusura del fondo" non mirerebbe a temperare, come sostiene il ricorso, l'interesse privato del proprietario alla salvaguardia delle colture con quello pubblico alla tutela della fauna, ma quello del proprietario con quello opposto dei cacciatori, per i quali l'ingresso sul fondo altrui può essere necessario per l'esercizio della caccia.

La stessa questione sarebbe comunque infondata perché, «non dovendosi valutare la "compatibilità ambientale" del provvedimento inibitorio, potrà operare l'istituto del silenzio assenso».

Quanto all'invocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la censura sarebbe inammissibile perché «prospettata in modo del tutto generico ed oscuro».

Con riferimento alla seconda questione concernente l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 (mancata indicazione di un termine per la richiesta di chiusura del fondo), la questione basata sull'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sarebbe inammissibile per inconferenza del parametro. Il ricorrente osserva che la domanda di chiusura del fondo presuppone che esso sia inserito nel piano faunistico-venatorio regionale. Tale piano attiene anche alla tutela dell'ambiente ma, una volta approvato, «il profilo ambientale recede ed il conflitto si "sposta" tra il diritto di proprietà e il diritto/libertà di cacciare». Dunque, dopo l'approvazione del piano si "uscirebbe" dalla materia ambientale e si rientrerebbe nella materia della caccia, di competenza regionale. Anzi, la mancata indicazione del termine consentirebbe di chiedere in ogni tempo la chiusura del fondo, favorendo il ricovero sicuro e la tutela della fauna.

La questione basata sull'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. sarebbe infondata. L'art. 6, comma 7, impugnato prevede l'adozione di un regolamento attuativo e la Giunta, «nel dettare i criteri, dovrà sicuramente prevedere, pena l'illegittimità dello stesso Regolamento, un termine decadenziale».

In relazione alla questione concernente l'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 (calendario venatorio), essa sarebbe inammissibile per insufficienza e oscurità della motivazione.

La questione sarebbe comunque infondata, in quanto l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 individua le specie cacciabili in Piemonte. Il calendario venatorio di cui all'art. 13 sarebbe dunque limitato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e dall'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018: esso potrà solo sospendere la caccia ad una specie in una certa stagione e potrà stabilire il numero massimo dei capi da abbattere in ciascuna giornata.

3.- La Regione ha depositato una memoria integrativa il 15 marzo 2019.

In essa riferisce che l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 è stato sostituito dall'art. 141 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), nei seguenti termini: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al Sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che deve essere esaminata dall'amministrazione nel rispetto dei termini di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata».

La nuova disposizione elimina il meccanismo del silenzio-assenso censurato nel ricorso e, in tal modo, avrebbe fatto venir meno l'affermata lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile. Dunque, poiché lo jus *superveniens* ha modificato in modo soddisfacente la disposizione impugnata, «che non ha mai trovato applicazione», la Regione chiede la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, con riferimento alla questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto alla questione riguardante l'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, la Regione richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 2019, che avrebbe riconosciuto il potere delle regioni di innalzare il livello di tutela ambientale, estendendo le specie non cacciabili rispetto alla disciplina statale.



Inoltre, la censura basata sull'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. sarebbe inammissibile per difetto di motivazione.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa il 14 maggio 2019.

In essa osserva, in primo luogo, che le eccezioni di inammissibilità sarebbero infondate, in quanto le censure sarebbero articolate in modo compiuto e i parametri costituzionali correttamente invocati. Del resto, osserva il ricorrente, la Regione ha potuto compiutamente svolgere le proprie difese.

Quanto alla modifica dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, operata dall'art. 141 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018, il ricorrente dà atto della eliminazione del silenzio-assenso ma osserva che la norma resta illegittima in relazione alla mancata previsione del termine per la domanda di chiusura del fondo.

Con riferimento all'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata, il ricorrente rileva che la competenza generica riconosciuta alla Giunta in relazione al calendario venatorio «determina potenzialmente un ingiustificato aumento delle specie cacciabili».

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un atto di rinuncia parziale il 28 maggio 2019. Con esso il ricorrente rinuncia al ricorso limitatamente all'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, precisando che restano fermi i motivi di ricorso relativi all'art. 13, comma 1, della stessa legge regionale.

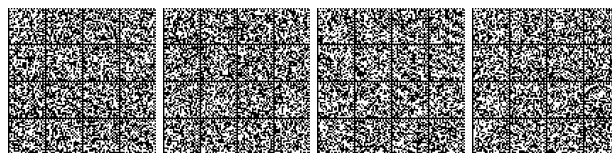
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 6, comma 7, e 13, comma 1, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria). L'art. 6, comma 7, prevedeva, nel testo vigente al momento del ricorso, quanto segue: «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata».

Tale disposizione sarebbe illegittima per due motivi. In primo luogo, l'art. 6, comma 7, là dove prevede il meccanismo del silenzio-assenso sulla richiesta del privato di vietare la caccia sul suo fondo, violerebbe l'art. 842 del codice civile, l'art. 15, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con conseguente lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile (in relazione alla proprietà privata) e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s, della Costituzione).

In secondo luogo, l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, là dove non prevede il termine di presentazione della richiesta del provvedimento di divieto della caccia su un certo fondo, violerebbe l'art. 15, comma 3, della legge n. 157 del 1992, con conseguente lesione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile e tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera l e lettera s, Cost.).

L'altra disposizione impugnata (art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) stabilisce quanto segue: «1. La Giunta regionale, sentiti l'ISPRA e la Commissione consultiva regionale di cui all'articolo 25, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 e dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia; b) giornate e orari di caccia; c) carniere giornaliero e stagionale; d) giorni da destinare, per tutto il territorio regionale, alla caccia programmata; e) periodi e modalità di allenamento degli ausiliari».



Secondo il ricorrente, tale norma violerebbe l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto, «in assenza di una disposizione espressa che specifichi [...] le modalità per la individuazione delle specie cacciabili», assumerebbe «il valore di attribuzione di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico regionale», con conseguente lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), Cost.

2.- In relazione alla questione concernente l'art. 6, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infatti depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alla suddetta disposizione. Non essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere (sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015).

3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è inammissibile per carenza di motivazione. Il ricorrente, infatti, non spiega in alcun modo per quale ragione la norma censurata interferirebbe con la materia dell'ordinamento civile (*ex multis*, sentenze n. 72 e n. 16 del 2019, n. 219 del 2018).

4.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione relativa all'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata, per insufficienza e oscurità della motivazione, anche con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'eccezione non è fondata. Il ricorrente espone infatti le ragioni della sua censura, riassumibili nella considerazione che la norma impugnata, non precisando le modalità per l'individuazione delle specie cacciabili, conferirebbe alla Giunta un «potere incondizionato» di determinazione delle specie cacciabili, con possibile ingiustificato aumento di esse, al di là di quanto consentito in sede di determinazione del calendario venatorio. La motivazione risulta dunque sufficiente.

5.- Nel merito, tuttavia, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

Innanzitutto, si deve osservare che il ricorso riporta in modo inesatto la disposizione censurata. Il ricorrente scrive che l'art. 13, comma 1, lettera a), indica come specifico oggetto di individuazione da parte del calendario venatorio le «specie cacciabili», mentre esso prevede testualmente che la Giunta regionale adotti «con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992 [...] e concernenti i seguenti aspetti: a) specie cacciabili e periodi di caccia [...]».

L'art. 13, comma 1, della legge regionale impugnata corrisponde sostanzialmente all'art. 45 della legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), poi abrogato dall'art. 40 della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012); peraltro, a differenza del citato art. 45, il censurato art. 13, comma 1, prescrive espressamente il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Il ricorrente teme che la norma regionale, attribuendo una competenza generica alla Giunta in tema di individuazione delle specie cacciabili, determini potenzialmente un aumento delle stesse. Tale timore risulta ingiustificato. Come visto, l'art. 13, comma 1 impugnato, prescrive espressamente il «rispetto dell'articolo 18 della legge 157/1992», disposizione, questa, che indica, al comma 1, le specie cacciabili e i periodi di caccia e al comma 2 stabilisce quanto segue: «[i] termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1». Infine, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 dispone che le regioni adottano il calendario venatorio «nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

Considerando dunque che la norma censurata sancisce il necessario rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, il riferimento alle «specie cacciabili» e ai «periodi di caccia» (contenuto nell'art. 13, comma 1, lettera a, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018) non può che essere inteso in senso conforme a quanto previsto dal citato art. 18, comma 2, della legge statale, cioè nel senso che la Giunta regionale può modulare il periodo di caccia di determinate specie, nel rispetto dei limiti fissati dallo stesso art. 18, comma 2, restando invece esclusa la possibilità di aumentare le specie cacciabili.



Tale possibilità è esclusa anche in virtù del coordinamento che va operato tra l'impugnato art. 13, comma 1, e l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018. Questa disposizione stabilisce che «[s]ono particolarmente protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, le specie indicate all'articolo 2 della legge 157/1992, nonché tutte le altre specie che direttive comunitarie o convenzioni internazionali o apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri indicano come minacciate di estinzione» (comma 4), e al comma 5 estende le specie non cacciabili (rispetto a quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992), escludendo «dal prelievo venatorio, le seguenti specie: fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, combattente, moriglione, allodola, merlo, pernice bianca, lepre variabile». Questa Corte, nella sentenza n. 7 del 2019, ha fatto salve norme di legge piemontesi che vietano la caccia di alcune specie considerate invece cacciabili dalla legge n. 157 del 1992, osservando che esse «non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigoros[e] rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima», e che «le norme censurate hanno [...] dato seguito a una tradizione normativa che [...] ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale».

Poiché dunque la Giunta regionale, nell'adottare il calendario venatorio, deve rispettare anche l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, ne risulta ulteriormente confermata l'erroneità del presupposto interpretativo posto alla base del ricorso.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190171



N. 172

Sentenza 20 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Espropriazione forzata presso terzi - Potere del giudice dell'esecuzione di decidere, in contraddittorio, sulle contestazioni insorte sul credito, con ordinanza impugnabile mediante opposizione agli atti esecutivi.

- Codice di procedura civile, artt. 548 e 549, come modificati dall'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», e come successivamente riformulati dall'art. 13, comma 1, lettere *m-bis*) e *m-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», sostitutivi degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile, come, rispettivamente, modificati dall'art. 13, comma 1, lettere *m-bis*) e *m-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, promossi dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo con ordinanze del 10 gennaio e del 7 marzo 2018, iscritte ai nn. 142 e 143 registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un procedimento civile di pignoramento presso terzi - nel quale la società terza aveva negato di essere debitrice della società esecutata e il creditore pignorante aveva contestato tale negativa dichiarazione - l'adito giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo, chiamato a decidere tale controversia, sollevava (con ordinanza iscritta al n. 155 del r. o. 2016) questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile, come novellati dall'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, commi primo e secondo, 81 e 111, commi primo, secondo, sesto e settimo, della Costituzione.



1.1.- Nel motivare il sospetto di violazione dei parametri evocati, il rimettente muoveva dalla considerazione che, a differenza del precedente regime processuale (in cui l'eventuale contestazione del debito del terzo pignorato comportava la sospensione della procedura esecutiva, l'instaurazione di un giudizio a cognizione piena e l'accertamento con sentenza del diritto di credito del debitore nei confronti del terzo), con le sopravvenute modifiche degli artt. 548 e 549 cod. proc. civ. (per effetto della richiamata legge n. 228 del 2012), si sarebbe dovuto procedere ad un accertamento sommario dinanzi allo stesso giudice dell'esecuzione, in cui, sotto plurimi profili, sarebbero venute meno diverse forme di tutela processuale del terzo pignorato, oltre che dello stesso creditore pignorante.

2.- Decidendo su tale questione, questa Corte, con ordinanza n. 64 del 2017, ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per il riesame della rilevanza alla luce delle modifiche legislative nel frattempo apportate alle disposizioni oggetto di censura dall'art. 13, comma 1, lettere *m-bis*) e *m-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.

3.- Lo stesso giudice, con ordinanza iscritta al n. 143 del r.o. 2018, ha poi riproposto la riferita questione di legittimità costituzionale, reputando non soddisfattive le modifiche introdotte dal richiamato *ius superveniens*.

La motivazione di questa ordinanza si sofferma, peraltro, pressoché esclusivamente sull'art. 549 cod. proc. civ., che, anche a seguito della sua nuova formulazione, violerebbe, infatti, secondo il rimettente, l'art. 111, primo comma, Cost., per avere abrogato il procedimento di accertamento dell'obbligo del terzo (che, prima, si svolgeva nelle forme ordinarie, a norma del libro secondo del codice di rito civile) e la sospensione necessaria del processo esecutivo, sostituendoli con una procedura non sufficientemente regolata dalla legge e rimessa, quasi completamente, alla interpretazione del giudice dell'esecuzione; gli artt. 111, secondo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., in quanto prevederebbero una procedura tuttora priva di adeguate ed effettive garanzie relative al "contraddittorio" nei confronti del terzo pignorato e al diritto di difesa; l'art. 111, commi sesto e settimo, Cost., per la mancata previsione di una adeguata motivazione dell'ordinanza con cui è chiamato a provvedere il giudice dell'esecuzione, e per l'omessa precisazione della sua natura e ricorribilità in cassazione; gli artt. 2 e 3 Cost., per il diverso trattamento, che ne deriverebbe, di fattispecie uguali, in tema di accertamento del credito e per lesione dei diritti fondamentali della persona in relazione al principio del giusto processo; l'art. 81 Cost., per aver introdotto una procedura sommaria, interna al procedimento esecutivo, nel contesto di una legge di bilancio e programmazione economica, cui è estranea la materia processuale.

4.- Con altra precedente ordinanza, iscritta al n. 142 del r.o. 2018, lo stesso giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo, in analoga procedura di pignoramento presso terzi, aveva già sollevato questione sostanzialmente identica, per l'oggetto e i parametri evocati, a quella poi riproposta con l'ordinanza iscritta al n. 143 del r.o. 2018.

5.- In entrambi i giudizi costituzionali è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, contestando, sotto ogni profilo e con diffuse argomentazioni, la questione sollevata.

Considerato in diritto

1.- Con le due ordinanze di cui si è in narrativa detto - e che, per l'identità del petitum, possono riunirsi per essere unitariamente esaminate e decise - il giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo, a seguito di restituzione degli atti (relativi alla prima delle due procedure a quibus), disposta da questa Corte per *ius superveniens*, con ordinanza n. 64 del 2017, ha riproposto la già sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 548 e 549 del codice di procedura civile, come riformulati (rispettivamente) dai numeri 3) e 4), del comma 20 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», «anche tenendo conto delle modifiche», reputate non soddisfattive, «introdotte dall'art. 13, comma 1, lettera *m-ter*, del D.L. 27 giugno 2015, n. 83, [convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132]», applicabili ai giudizi pendenti, «nella parte in cui stabiliscono le forme del nuovo procedimento per l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di "contestazioni" sulla sua dichiarazione, nell'ambito della procedura esecutiva di pignoramento presso terzi», per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, commi primo e secondo, 81 e 111, commi primo, secondo, sesto e settimo, della Costituzione.

2.- Come chiaramente risulta dalla motivazione delle ordinanze di rimessione, il sospetto di incostituzionalità investe di fatto il solo art. 549 cod. proc. civ., come da ultimo modificato, che attiene alla ipotesi di «[c]ontestata dichiarazione del terzo» (quale appunto ricorrente nei due procedimenti a quibus) e non anche il pure (solo formalmente) richiamato nuovo art. 548 cod. proc. civ., che disciplina la diversa ipotesi in cui «il terzo non compare all'udienza stabilita», in ordine al quale la questione sollevata è, pertanto, manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.



3.- Prima della attuale sua riformulazione (ad opera dell'art. 13, comma 1, lettera m-ter, del d.l. n. 83 del 2015, come convertito), l'art. 549 cod. proc. civ., nel testo riscritto dall'art. 1, comma 20, numero 4, della legge n. 228 del 2012, disponeva che «[s]e sulla dichiarazione sorgono contestazioni, il giudice dell'esecuzione le risolve, compiuti i necessari accertamenti, con ordinanza. L'ordinanza produce effetti ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione ed è impugnabile nelle forme e nei termini di cui all'articolo 617».

3.1.- Siffatta modifica dell'art. 549 cod. proc. civ. aveva appunto dato luogo alla precedente denuncia di illegittimità costituzionale da parte del giudice rimettente, secondo il quale - a differenza del precedente regime processuale, in cui l'eventuale contestazione del debito del terzo pignorato determinava la sospensione della procedura esecutiva, l'instaurazione di un giudizio a cognizione piena e l'accertamento con sentenza del credito del debitore nei confronti del terzo - il riscritto art. 549 «dequalificava» l'accertamento dell'obbligo del terzo a mero incidente di esecuzione, interno alla procedura esecutiva, da definirsi, dallo stesso giudice dell'esecuzione, in base ad un subprocedimento sommario, in cui sarebbero venute meno plurime forme di tutela del terzo pignorato. E ciò con riferimento, in particolare, alla mancanza di garanzie di un contraddittorio effettivo e pieno; al difetto di indicazione dell'oggetto e del titolo della domanda azionabile nei suoi confronti; alla carenza di una specifica previsione sulla necessaria assistenza di un difensore nel suo interesse; alla mancanza di una strutturazione del giudizio di accertamento e della previsione di specifici poteri in capo al giudice dell'esecuzione; all'assenza di un'adeguata tutela impugnatoria.

4.- A seguito della novella del 2015, l'art. 549 cod. proc. civ. (intitolato appunto «Contestata dichiarazione del terzo») testualmente dispone ora che «[s]e sulla dichiarazione sorgono contestazioni o se a seguito della mancata dichiarazione del terzo non è possibile l'esatta identificazione del credito o dei beni del debitore in possesso del terzo, il giudice dell'esecuzione su istanza di parte, provvede con ordinanza, compiuti i necessari accertamenti nel contraddittorio tra le parti e con il terzo. L'ordinanza produce effetti ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione ed è impugnabile nelle forme e nei termini di cui all'articolo 617».

Per effetto di tale ultima riscrittura, resta confermata la scelta di attribuire il potere di risolvere i contrasti, in relazione all'accertamento dell'obbligo del terzo o a problemi relativi all'individuazione dei crediti o dei beni del debitore in possesso del terzo, allo stesso giudice dell'esecuzione, che vi provvede mediante l'adozione di un'apposita ordinanza; ma detto giudice procede all'accertamento «su istanza di parte», deve essere comunque assicurato «il contraddittorio tra le parti e con il terzo», e si fa espresso riferimento alla necessità di una «esatta identificazione del credito o dei beni del debitore in possesso del terzo».

4.1.- Le riferite modifiche, secondo il rimettente, non avrebbero però dissolto i dubbi di legittimità costituzionale, pur sempre derivanti dalla sommarietà del rito cui è affidata la risoluzione delle controversie relative alla negativa o contestata dichiarazione del terzo.

In particolare, secondo detto giudice *a quo*, risulterebbero tuttora violati:

a) gli artt. 24 e 111, primo comma, Cost., atteso che «il processo di accertamento dell'obbligo del terzo [...] appare talmente poco “regolato dalla legge” da essere totalmente rimesso alla elaborazione giurisprudenziale nei suoi aspetti fondamentali», dando «ampio spazio alla creatività dei singoli giudici dell'esecuzione nello stabilire sia quali accertamenti possano essere compiuti e quali no», con conseguente «compromissione dei diritti di difesa dei singoli, i quali non sono posti in condizione di conoscere preventivamente, in modo sufficientemente certo, la normativa applicabile al processo che li riguarda»;

b) l'art. 111, secondo comma, Cost., poiché, in violazione del principio del contraddittorio, il procedimento non chiarirebbe «con quali modalità ed in quali termini e forme il terzo pignorato diventa parte del processo (se lo diventa)», non prevederebbe che il creditore procedente individui gli elementi costitutivi della domanda, né l'assistenza di un difensore tecnico per il terzo;

c) l'art. 111, commi sesto e settimo, Cost., per la mancata previsione di una adeguata motivazione dell'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione è chiamato a provvedere e per l'omessa precisazione della sua natura e ricorribilità in cassazione;

d) l'art. 2 Cost., per violazione del diritto fondamentale della persona ad un giusto processo;

e) l'art. 3 Cost., per l'attuato diverso trattamento di fattispecie uguali relative alle modalità di accertamento del credito e di formazione giudiziale di un titolo esecutivo, differenziate solo in considerazione di un ingiustificato e generalizzato favore per i creditori già muniti di titolo esecutivo, i quali potrebbero ottenere un ulteriore titolo esecutivo nei confronti di un soggetto estraneo, il terzo quale *debitor debitoris*, con una procedura estremamente accelerata e poco garantista;

f) l'art. 81 Cost., per aver introdotto una procedura sommaria, interna al procedimento esecutivo, nel contesto di una legge di bilancio e programmazione economica, cui è estranea la materia processuale.



5.- La questione è, sotto ogni profilo, non fondata.

5.1.- Non sussiste, in primo luogo, la denunciata violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., per il profilo della asserita carente disciplina dell'espropriazione presso terzi (affidata a un provvedimento finale adottato sulla base di accertamenti rimessi alla discrezionalità del giudice dell'esecuzione).

La nuova disciplina del procedimento in esame risponde, infatti, a una precisa scelta del legislatore; quella di fare, al riguardo, ricorso ad una istruttoria deformalizzata in vista dell'obiettivo, di rilievo costituzionale, di assicurare, nel rispetto dei principi fondamentali che governano il processo, la celerità e con ciò la "ragionevole durata" dello stesso.

Scelta, questa, che innegabilmente rientra nell'ampio margine di discrezionalità riservato al legislatore in materia processuale (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2018 e n. 191 del 2016) e che, comunque, risponde ad una logica non estranea al sistema del nostro codice di rito.

In questo senso il riferimento va, tra l'altro, alla risoluzione delle controversie distributive in sede esecutiva (art. 512 cod. proc. civ.), in ordine alle quali è del pari previsto che il giudice provveda con ordinanza, «compiuti i necessari accertamenti»; e va soprattutto al procedimento sommario di cognizione (art. 702-ter cod. proc. civ.), ove pure il giudice, «omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione», che reputi indispensabili in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto.

5.2.- Non risultano del pari violati gli artt. 111, secondo comma, e 24 Cost., quanto ai prospettati vulnera al principio del contraddittorio e al diritto di difesa.

Il nuovo art. 549 cod. proc. civ. presuppone, infatti, chiaramente l'indispensabilità dell'impulso di parte (ad opera, ovviamente, dei soggetti legittimati e titolari del relativo interesse, che si identificano con il creditore procedente e con quelli, eventualmente intervenuti, muniti di titolo esecutivo). Impulso che - proprio perché riferibile a un procedimento deformalizzato di tipo non cognitivo - non ha le caratteristiche di una domanda giudiziale, ma deve comunque necessariamente enunciare le ragioni dell'istanza, in modo da garantire il diritto di difesa dei convenuti attraverso l'individuazione del rapporto assunto come esistente tra il debitore e il terzo, oltre che del quantum dell'obbligo, almeno nel suo massimo.

Quanto alla fase istruttoria, le relative modalità sono appunto demandate al giudice dell'esecuzione, in funzione del compimento dei necessari accertamenti finalizzati alla decisione sull'oggetto della dichiarazione del terzo contestata, come in altri giudizi a cognizione sommaria. È, dunque, lo stesso giudice - sulla base delle istanze probatorie proposte dalle parti nei rispettivi atti costitutivi o, comunque, nel termine giudizialmente fissato (dovendosi escludere l'operatività di termini preclusivi propri del giudizio a cognizione piena) - a individuare i mezzi probatori più idonei allo scopo, rimanendo naturalmente impregiudicato il diritto delle parti a produrre i documenti considerati rilevanti, ai quali non potrà non riconoscersi l'efficacia propriamente stabilita dalle norme del codice civile e del codice di procedura civile.

Gli accertamenti reputati necessari dal giudice dell'esecuzione devono essere, comunque, «compiuti [...] nel contraddittorio tra le parti e con il terzo»; e, nel rispetto dei principi generali di cui agli artt. 3 e 24 Cost., è poi evidente che le parti possono farsi rappresentare dai difensori già costituiti per la procedura esecutiva e che abbiano la facoltà di nominarne di nuovi nelle forme previste dal codice di rito.

5.3.- Il nuovo art. 549 cod. proc. civ. resiste anche alle censure di violazione dell'art. 111, commi sesto e settimo, Cost.

Il procedimento in questione si conclude, infatti, con una ordinanza, e cioè con un provvedimento che, ex art. 134 cod. proc. civ., comunque assicura una, sia pur succinta, motivazione.

Detta ordinanza «è impugnabile nelle forme e nei termini di cui all'articolo 617», senza che sia prevista una limitazione delle ragioni impugnatrici a soli vizi formali; e (come nel caso dell'art. 512 cod. proc. civ.) è soggetta al ricorso straordinario per cassazione (Corte di cassazione, sezione terza, sentenza 20 luglio 2011, n. 15903).

Avverso l'esecuzione, che venga poi proposta sulla base dell'ordinanza di assegnazione, il terzo può ancora avvalersi della opposizione ex art. 617 cod. proc. civ. (Corte di cassazione, sezione terza civile, 28 ottobre 2018, n. 26702).

Va, infine, considerato che - come testualmente precisato nell'ultimo periodo dello stesso art. 549 cod. proc. civ. - l'ordinanza in questione «produce effetti ai [soli] fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione» e non dà quindi luogo alla formazione di un giudicato sull'an o sul quantum del debito del terzo nei confronti dell'esecutato. Per cui resta in facoltà del terzo pignorato anche il successivo esercizio di un'azione di ripetizione per indebito oggettivo.

5.4.- La normativa scrutinata neppure contrasta con gli artt. 2 e 3 Cost.



Le considerazioni già svolte, in tema di attuata garanzia del principio del contraddittorio e del diritto di difesa e con riguardo ai rimedi impugnatori a disposizione del terzo, escludono che questi, in quanto debitor debitoris, possa dirsi discriminato (rispetto ad ogni altro debitore esecutato), per il solo fatto che il creditore che agisce nei suoi confronti si avvalga di un titolo esecutivo già ottenuto nei confronti di un altro soggetto.

5.5.- Infine, la censura di violazione dell'art. 81 Cost. - priva di giuridica consistenza nei confronti dell'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della cosiddetta legge di stabilità n. 228 del 2012, in quanto trattavasi di norma non incidente sul bilancio dello Stato - è poi comunque non pertinente nei confronti dell'art. 13, comma 1, lettera m-ter), della legge 132 del 2015, che è legge (non di stabilità *ma*) propriamente attinente alla materia processuale e all'amministrazione giudiziaria.

6.- Da ciò, appunto, la non fondatezza della questione sollevata, sotto ognuno dei suoi prospettati profili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 548 del codice di procedura civile, come modificato dall'art. 1, comma 20, numero 4), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», e come successivamente riformulato dall'art. 13, comma 1, lettera m-bis), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevata dal giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Viterbo, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, commi primo e secondo, 81 e 111, commi primo, secondo, sesto e settimo, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 549 cod. proc. civ., come modificato dall'art. 1, comma 20, numero 3), della legge n. 228 del 2012, e come successivamente riformulato dall'art. 13, comma 1, lettera m-ter), del d.l. n. 83 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2015, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, commi primo e secondo, 81 e 111, commi primo, secondo, sesto e settimo, Cost., con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

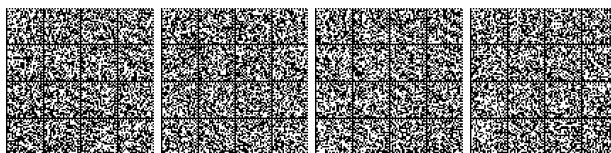
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190172



N. 173

Sentenza 18 giugno - 10 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Avvocati - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Divieto del terzo mandato consecutivo - Operatività del divieto estesa, con norma di interpretazione autentica, ai mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), art. 11-*quinquies*, inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi) e dell'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), come inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, promossi dal Consiglio nazionale forense con due ordinanze del 28 febbraio 2019, iscritte rispettivamente ai nn. 65 e 66 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2019.

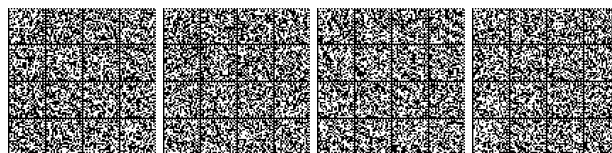
Visti gli atti di costituzione di Nicola Giusteschi Conti e altro, di Carla Giuliani e altri, di Alessandro Cardosi e altri, di Salvatore Lupinacci e del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona e altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di Alfredo Sorge e altri e dell'Associazione nazionale forense;

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Bruno Ricciardelli per Alfredo Sorge e altri, Alessandro Barbieri per l'Associazione nazionale forense, Luigi Cocchi per Alessandro Cardosi e altri, Scipione Del Vecchio e Daniele Granara per Salvatore Lupinacci, Luigi Piscitelli per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona e altri, Fabio Valerini per Nicola Giusteschi Conti e altro, Giovanni Pietro Sanna e Giovanni Delucca per Carla Giuliani e altri, nonché l'Avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di due procedimenti relativi ad altrettanti reclami presentati avverso le decisioni delle Commissioni elettorali degli ordini degli avvocati, rispettivamente, di La Spezia e di Savona, entrambe dell'11 gennaio 2019, l'adito Consiglio nazionale forense (CNF), nella sua qualità di giudice speciale, rilevato che i reclamanti lamentavano che alcuni candidati eletti in quelle competizioni, per avere svolto due consecutivi mandati precedenti, si trovassero nella condizione di ineleggibilità prevista dall'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (Dispo-



sizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi) e, premessane, per tal profilo, la rilevanza, ha sollevato con le due ordinanze (di identico contenuto) iscritte ai numeri 65 e 66 del r. o. 2019, questioni di legittimità costituzionale della disposizione suddetta, per contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 e, sotto altro profilo, con gli artt. 2, 3, 18 e 118 della Costituzione.

In relazione ai parametri di cui agli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., lo stesso rimettente dubita poi della legittimità costituzionale dell'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), come inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, che, in via interpretativa, ha affermato che, ai fini del divieto del terzo mandato consecutivo, si tiene conto anche dei mandati espletati prima dell'entrata in vigore della legge n. 113 del 2017.

1.1.- Secondo il Consiglio *a quo*, la *ratio* del divieto di elezione per il terzo mandato consecutivo - individuata nel «valore dell'avvicendamento o del ricambio nelle cariche rappresentative» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 dicembre 2018, n. 32781) - sembrerebbe «difficilmente comparabile, sotto il profilo del tono costituzionale, ai diritti ed ai principi in tema di elettorato attivo e passivo». Dal che l'«irragionevolezza del bilanciamento» operato dal legislatore del 2017 e la conseguente violazione degli artt. 3, 48 e 51 Cost.

Il censurato «divieto di rielezione» realizzerebbe, inoltre, «una irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini forensi dagli artt. 2, 18 e 118 della Costituzione», integrando «una interferenza statale nelle dinamiche elettorali interne ad una formazione sociale [...] non [...] sorretta da una adeguata ragionevolezza e proporzionalità».

1.2.- A sua volta, la disposizione introdotta in sede di conversione del d.l. n. 135 del 2018 contrasterebbe con i medesimi parametri sopra evocati e, in particolare, con l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica», non essendo sorretta da un «rilevante interesse pubblico», che giustifichi una tale retroattiva incidenza su un diritto costituzionalmente garantito quale quello di elettorato passivo e l'effetto, che ne deriva, di «violazione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».

2.- Nel giudizio incidentale introdotto dall'ordinanza n. 65 del r. o. 2019, si sono costituite le parti reclamanti del giudizio *a quo*, per chiedere il rigetto delle questioni (tese a rimuovere il divieto del terzo mandato consecutivo, la cui violazione esse addebitano agli eletti).

2.1.- Opposte conclusioni, volte all'accoglimento, invece, delle suddette questioni, hanno formulato gli eletti, resistenti nel giudizio *a quo*, costituitisi in quello incidentale con due separati atti, ciascuno illustrato anche con memoria.

Secondo i resistenti, la causa di incandidabilità di cui alla norma censurata contrasterebbe in modo insanabile con la sfera di autonomia propria delle associazioni.

A sua volta, l'art. 11-*quinquies* del d.l. n. 135 del 2018, come introdotto dalla legge di conversione n. 12 del 2019, nel sancire la retroattività del divieto, lederebbe l'affidamento sia di coloro che in buona fede si sono candidati, confidando nella possibilità di essere eletti, sia di coloro che, altrettanto in buona fede, hanno espresso il proprio voto in favore di tali candidati.

2.2.- Altri quattro avvocati - dal primo al quarto dei non eletti nella competizione relativa al rinnovo (nel gennaio-febbraio 2019) del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Napoli, a loro volta ricorrenti avverso la proclamata elezione di candidati già consiglieri nelle due precedenti consiliature di quel circondario - hanno spiegato intervento «ad adiuvandum dei ricorrenti» e «ad opponendum dei resistenti», concludendo anch'essi per la non fondatezza delle proposte questioni: conclusioni ribadite, ed ulteriormente argomentate, con memoria integrativa.

2.3.- Ha, inoltre, spiegato intervento l'Associazione nazionale forense (ANF), argomentandone l'ammissibilità sul rilievo che le disposizioni censurate «concernono direttamente e immediatamente» la posizione soggettiva di essa associazione «quale ente maggiormente rappresentativo» (per previsioni statutarie e per istituzionale riconoscimento come tale) degli interessi degli avvocati. In dichiarata funzione di tutela dei quali ha concluso perché le riferite questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

2.4.- È, infine, intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha contestato la fondatezza delle questioni sollevate.

Secondo l'Avvocatura, il limite dei due mandati consecutivi, previsto dal legislatore del 2017 per i componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi, sarebbe più che ragionevole e legittimo (perché ampiamente circoscritto, non precludendo successive ricandidature, una volta trascorso un numero di anni uguale a quello del precedente mandato, e non tenendo conto, ai fini del divieto, dei mandati inferiori ai due anni). E la *ratio* di tale disciplina sarebbe «facilmente individuabile nell'esigenza, discrezionalmente valutata dal legislatore, di promuovere il pluralismo nella rappresentanza professionale, a vantaggio, tra l'altro, del ricambio generazionale e della funzionalità e del buon andamento del sistema della rappresentanza professionale».



Inoltre, il successivo intervento legislativo di interpretazione autentica sarebbe «pienamente conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di sindacato di legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione».

3.- Nel giudizio incidentale introdotto dall'ordinanza n. 66 del r. o. 2019, si sono costituiti, e hanno successivamente depositato memoria integrativa, i tre reclamanti nel procedimento *a quo*, il cui difensore ha chiesto dichiararsi la non fondatezza delle questioni sollevate e presentato istanza per una anticipata loro trattazione in vista dell'imminente espletamento delle nuove elezioni forensi.

Secondo i reclamanti, l'art. 51 Cost. sarebbe riferibile esclusivamente al diritto di essere eletti a cariche politiche e non alle cariche amministrative con rilevanza interna, come quelle afferenti ai consigli degli ordini forensi. Il nostro ordinamento conoscerebbe, del resto, diverse altre forme di limitazione del diritto di elettorato passivo, del tutto estranee alla tematica dell'inaffidabilità dei candidati. L'esigenza di ricambio delle cariche pubbliche sarebbe un valore di rango costituzionale, tanto da costituire un'ipotesi di ineleggibilità (temporanea) per i consiglieri del Consiglio superiore della magistratura (CSM). La previsione denunciata limiterebbe, comunque, solo provvisoriamente il diritto di accesso alle cariche pubbliche di taluni soggetti (che quelle cariche hanno già ricoperto a lungo), per consentire che il medesimo diritto di accesso abbia portata effettiva (e non solo formale) in capo a tutti gli altri potenziali candidati.

3.1.- Si sono, altresì, costituiti, con unico atto, e hanno presentato successiva memoria, il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona nonché vari candidati eletti (al terzo mandato) nella competizione del gennaio 2019 di quel circondario, tutti già parti nel procedimento *a quo*, i quali hanno concluso per l'accoglimento delle questioni sollevate dal CNF.

Secondo i resistenti, ciò che in realtà vorrebbe promuovere la norma censurata è l'accelerazione nell'avvicinamento (nel linguaggio politico diffusamente indicata come "rottamazione"), che sarebbe un valore politico in un determinato momento storico, ma non avrebbe rilievo costituzionale. Soprattutto, il valore del ricambio non sarebbe comparabile con il valore, di pari dignità, dell'esperienza e della competenza acquisita nei precedenti mandati, che sarebbe così sacrificato.

3.2.- L'ANF e il Presidente del Consiglio dei Ministri sono intervenuti con atti di contenuto identico a quello dei rispettivi interventi nel giudizio di cui al r. o. n. 65 del 2019.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio nazionale forense (CNF), quale giudice speciale (da ultimo, sentenza n. 189 del 2001) - con le due ordinanze emesse nei procedimenti di reclamo elettorale di cui si è detto in narrativa e che, per l'identità del *petitum*, possono preliminarmente riunirsi per essere congiuntamente esaminate e decise - solleva questioni incidentali di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, per sospetto contrasto con gli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo che ne conseguirebbe;

b) del medesimo art. 3, comma 3, secondo periodo, per contrasto con gli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost., per l'illegittima e irragionevole compressione - dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi quali enti pubblici non economici a carattere associativo - che tale divieto, a sua volta, comporterebbe;

c) dell'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), nel testo introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui prevede, con norma di interpretazione autentica, che il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi operi anche per i mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge che ha stabilito tale divieto, per violazione degli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., che conseguirebbe al superamento dei limiti di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica. E ciò sul rilievo che il conferimento, così operato, di effetti pro futuro a fatti accaduti in passato e a rapporti giuridici esauriti comporti appunto una compressione del diritto di elettorato passivo e attivo degli avvocati, e delle funzioni giudiziarie costituzionalmente riservate al Consiglio nazionale forense, quale giudice speciale investito del contenzioso in materia di elezioni dei consigli circondariali.



2.- Preliminarmente va confermata l'ordinanza - resa in udienza e che qui si allega - con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi di avvocati "terzi" nel giudizio introdotto dall'ordinanza n. 65 del r. o. 2019 e dell'Associazione nazionale forense in entrambi i giudizi.

3.- Nel merito, nessuna delle sollevate questioni è fondata.

3.1.- Non sussiste, in primo luogo, infatti, il vulnus che si assume arrecato, agli artt. 3, 48 e 51 Cost., dal divieto del terzo mandato consecutivo, di cui al censurato comma 3, secondo periodo, dell'art. 3 della legge n. 113 del 2017.

3.1.1.- Il divieto di immediata candidatura dopo lo svolgimento di «due mandati» era già previsto dall'art. 28, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

Il censurato art. 3, comma 3, della successiva legge n. 113 del 2017 riproduce tale divieto in forma anche più circoscritta, in quanto impedisce la candidatura esclusivamente per il terzo mandato "consecutivo", di conseguenza consentendola una volta decorsa una tornata elettorale dopo l'espletamento del secondo mandato consecutivo; e rendendo poi, comunque, possibile il terzo mandato consecutivo ove uno dei due precedenti mandati non abbia raggiunto la durata dei due anni.

3.1.2.- Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno ritenuto il così riformulato divieto di terzo mandato consecutivo compatibile con i valori costituzionali (sentenza 19 dicembre 2018, n. 32781). Alle stesse conclusioni era già pervenuta la giurisprudenza di legittimità a sezioni semplici con riguardo allo stesso limite posto per le candidature dei consiglieri dell'ordine dei commercialisti ed esperti contabili (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 21 maggio 2018, numeri 12461 e 12462).

Il CNF è, invece, di contrario avviso e, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale della predetta disposizione della legge n. 113 del 2017, ne motiva la non manifesta infondatezza in chiave di puntuale replica agli argomenti posti a base delle richiamate decisioni della Corte di legittimità.

Sostiene così il rimettente che la *ratio* del divieto - individuata dalle Sezioni unite nella tutela del «preminente valore dell'avvicendamento o del ricambio nelle cariche rappresentative» - «integri un obiettivo di carattere essenzialmente politico [...] che, seppur liberamente perseguibile dal legislatore nell'ambito della sfera di discrezionalità politica che gli è propria, sembra difficilmente comparabile, sotto il profilo del tono costituzionale, ai diritti e ai principi in tema di elettorato attivo e passivo».

Sottolinea, inoltre, lo stesso rimettente che la Cassazione avrebbe «fatto premio sull'analogia con i divieti di rielezione previsti per i Sindaci» ed osserva, in contrario, che «[a]ltri è, infatti, ragionare della rappresentatività di un ente territoriale avente carattere politico, altro è ragionare della rappresentatività di un ente pubblico associativo»; e «altro è, soprattutto, ragionare del divieto di rielezione relativo ad organi monocratici di vertice di enti politici - come il Sindaco, rappresentante organico del Comune e, di conseguenza, dotato di poteri gestionali diretti e di poteri autoritativi e di indirizzo di sicuro rilievo - e altro è ragionare su divieto di rielezione di membri di un organo collegiale chiamato a reggere un ente pubblico associativo avente natura meramente amministrativa».

La disposizione censurata - afferma conclusivamente il giudice *a quo* - non risponderebbe ad un «interesse di rilievo costituzionale in grado di "competere in ponderazione" con il diritto di elettorato passivo».

Ne risulterebbe, peraltro, compromesso anche il diritto di elettorato attivo ed il principio di libertà di voto «consacrati con particolare solennità nell'art. 48 Cost.», poiché alla «preclusione legale alla possibilità di taluni soggetti di partecipare a competizioni elettorali» corrisponderebbe inevitabilmente la «compressione dello spazio di libera scelta lasciato all'elettore, il quale si vedrà sottrarre la facoltà di scegliere, quali destinatari del proprio voto, taluni a vantaggio di altri».

3.1.3.- Gli argomenti sotesi alle censure rivolte dal rimettente alla previsione di incandidabilità a consigliere degli ordini circondariali forensi non sono condivisibili.

3.1.3.1.- Pur essendo effettivamente non pertinente l'analogia tra il divieto di rielezione dei consiglieri dell'ordine circondariale forense e quello relativo ai sindaci, sta di fatto che la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche - membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM); componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato, tra gli altri - ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali.

Il riferimento va, tra l'altro, all'art. 9, comma 9, del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139 (Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34), che, con riferimento agli ordini dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, prevede che «[i] consiglieri dell'Ordine ed il Presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiore a due». Analo-



gamente l'art. 25, comma 13, primo periodo, dello stesso d.lgs. n. 139 del 2005 stabilisce, con riguardo al Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, che «[i] membri del Consiglio nazionale durano in carica quattro anni ed il loro mandato può essere rinnovato per una sola volta consecutiva». Nello stesso senso l'art. 2, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 169 (Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali), relativamente agli ordini dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei geologi e degli ingegneri, dispone che «[i] consiglieri restano in carica quattro anni a partire dalla data della proclamazione dei risultati e, a far data dall'entrata in vigore del presente regolamento, non possono essere eletti per più di due volte consecutive». In proposito, l'art. 2, comma 4-septies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), inserito dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10, chiarisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 2, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 169, si applicano per i componenti degli organi in carica alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con il limite massimo di durata corrispondente a tre mandati consecutivi». Ed ancora, l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 169 del 2005 estende il divieto di elezione per più di due volte consecutive ai componenti del Consiglio nazionale dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei geologi e degli ingegneri. Allo stesso modo, gli artt. 2, comma 2, e 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 2005, n. 221 (Disposizioni in materia di procedure elettorali e di composizione del consiglio nazionale e dei consigli territoriali, nonché dei relativi organi disciplinari, dell'ordine degli psicologi, ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 e dell'articolo 1-septies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43) dispongono, rispettivamente per i consiglieri territoriali e per i membri del consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, il divieto di elezione per più di due volte consecutive. Mentre in ordine all'elezione dei membri dei consigli distrettuali di disciplina, quali componenti dell'organismo cui spetta l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti degli avvocati, l'art. 2, comma 2, del regolamento del Consiglio nazionale forense 31 gennaio 2014, n. 1 (Elezione dei componenti dei Consigli distrettuali di disciplina), stabilisce un divieto di elezione per più di due mandati consecutivi, analogo a quello recato dalla disposizione che lo stesso Consiglio censura ora come giudice speciale.

3.1.3.2.- Non è poi esatto ritenere che il bilanciamento, operato dalla disposizione censurata, tra il valore dell'elettorato (attivo e passivo) e l'obiettivo antagonista del ricambio e dell'avvicendamento, si risolva in violazione del primo, né tantomeno che le finalità cui risponde il divieto del terzo mandato consecutivo siano - come sostiene il giudice *a quo* - prive di tono costituzionale.

3.1.3.3.- La peculiare ed essenziale finalità - che ha di mira la previsione che circoscrive (provvisoriamente, come si è detto) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica di consigliere dell'ordine circondariale forense - è quella, infatti, di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso «alle cariche elettive».

Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità.

Il divieto del terzo consecutivo mandato favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo “forze fresche” nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e - per altro verso - blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza; e ciò in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, anche nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, riferito agli ordini forensi, e a tutela altresì di valori di autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione della sua diretta inerenza all'amministrazione della giustizia e al diritto di difesa.

Valori, questi, riconducibili, dunque, agli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost., che la disposizione censurata tutela in termini di ragionevolezza e proporzionalità, attesa la già sottolineata temporaneità (per una sola tornata) della descritta ipotesi di incandidabilità.

Né è sostenibile in contrario, come deduce il rimettente, che i descritti valori controbilanciabili (con il diritto di elettorato) non avrebbero “tono costituzionale”, per la ragione che, diversamente dai vertici monocratici di natura politica delle autonomie locali, i consigli circondariali degli ordini forensi sarebbero organi collegiali riconducibili a un fenomeno associativo con valenza prettamente privatistica.



Una tale prospettazione (non coerente alla evocazione dell'art. 51 Cost. con riguardo alle elezioni di organi di mere associazioni di diritto privato) è, comunque, in contrasto con le numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterna, sottese alla regolamentazione ordinistica delle professioni, tra le quali: la tutela dell'indipendenza e del decoro professionale degli iscritti; la tenuta degli albi; l'approvazione dei regolamenti interni; il controllo dell'efficace esercizio del tirocinio forense; l'organizzazione di corsi e scuole di specializzazione; la vigilanza sulla condotta degli iscritti; la costituzione di camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie; la vigilanza sulla corretta applicazione nel circondario delle norme dell'ordinamento giudiziario. Funzioni, queste ed altre, di pari rilievo istituzionale, il cui insieme conferisce, appunto, ai predetti ordini forensi il carattere di enti di diritto pubblico a carattere associativo, che devono, come tali, sottostare alle esigenze di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Esigenze rispetto alle quali risulta, dunque, coerente la previsione del divieto del terzo mandato consecutivo.

3.2.- Va, del pari, escluso il contrasto della disposizione su citata con gli artt. 2, 18, 118 e «in particolare» con l'art. 3 Cost., con riguardo all'ulteriore profilo dell'asserita negativa incidenza del divieto del terzo mandato consecutivo sulla sfera di autonomia degli ordini professionali.

Per quanto prima detto, gli ordini forensi sono, infatti, enti pubblici non economici a carattere associativo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 24 giugno 2009, n. 14812; 27 gennaio 2009, n. 1874; 12 marzo 2008, n. 6534), istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Molte delle funzioni istituzionali attribuite agli ordini dal legislatore integrano una attività esterna destinata a concludersi con la formazione di atti soggettivamente e oggettivamente amministrativi a carattere autoritativo, perché emessi nell'esercizio di un potere riconosciuto in via esclusiva come espressivo di potestà amministrativa per finalità di pubblico interesse.

Deriva appunto da ciò l'obbligatorietà dell'iscrizione agli ordini circondariali per l'espletamento della professione forense e la peculiare natura di "associazione obbligatoria" degli ordini professionali, preordinata alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale, quali, in primis, la tutela del diritto di difesa ex art. 24 Cost., mediante vigilanza sull'adeguata competenza, sull'aggiornamento costante e sull'effettivo svolgimento della professione da parte degli avvocati.

In questa prospettiva, il legislatore se, da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, dall'altro, contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali. L'impedimento temporaneo alla ricandidatura appare preordinato a evitare la formazione e la cristallizzazione di gruppi di potere interni all'avvocatura, o quantomeno a limitarne l'eventualità, mediante il ricambio delle cariche elettive e la conseguente salvaguardia della parità delle voci dell'avvocatura.

3.3.- Neppure la disposizione di cui all'art. 11-*quinquies* del d.l. n. 135 del 2018, inserito dalla legge di conversione n. 12 del 2019, incorre nella violazione dei parametri costituzionali evocati dal Consiglio rimettente.

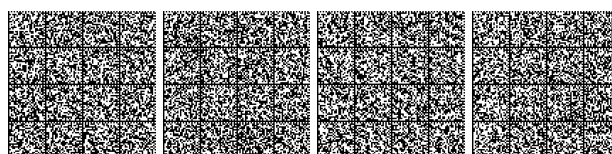
La norma censurata - che riproduce alla lettera il testo dell'art. 1 del decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2 (Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi), abrogato (con salvezza degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti sulla base di esso) dall'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 12 del 2019 - è dichiaratamente volta a fornire l'«interpretazione autentica» dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017.

E, a tal fine, appunto dispone che, «ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto [secondo] periodo [del comma 3 dell'art. 3 della legge n. 113 del 2017], si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore».

In sede di esegesi dell'art. 3 della legge n. 113 del 2017, le Sezioni unite della Corte di cassazione (con la ricordata sentenza n. 32781 del 2018) avevano già peraltro in tal senso affermato la riferibilità del divieto della terza candidatura consecutiva «ai mandati pregressi e cioè anche a quelli espletati pure solo in parte prima dell'entrata in vigore della norma»; e avevano escluso che ciò ne implicasse una interpretazione retroattiva.

Queste conclusioni, revocate in dubbio dal rimettente, meritano, invece, di essere condivise.

3.3.1.- La finalità "interpretativa" (dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017) esibita dall'art. 11-*quinquies*, inserito nel d.l. n. 135 del 2018 dalla legge di conversione n. 12 del 2019, anticipata dal d.l. n. 2 del 2019, risponde all'effettiva intenzione del legislatore (già espressamente enunciata nel disegno legge di conversione del predetto d.l. n. 2 del 2019) di eliminare, nell'imminenza del rinnovo dei consigli circondariali, ogni residua incertezza applicativa in merito al periodo intertemporale di riferimento del limite del doppio mandato, dopo che la



soluzione interpretativa, cui era pervenuto, al riguardo, il CNF in sede giudiziaria, era stata ritenuta non corretta dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione, e in risposta anche a specifica richiesta, rivolta al Parlamento, in un deliberato dell'Organismo congressuale forense del 21 dicembre 2018, affinché ogni dubbio al riguardo fosse tempestivamente superato con un intervento appunto di normazione primaria.

3.3.2.- Il contenuto precettivo attribuito alla disposizione interpretata dal legislatore del 2019 si uniforma puntualmente alla lettura offertane dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (in data, peraltro, antecedente a quella di formalizzazione delle candidature avverso cui è reclamo nei giudizi a quibus) e riflette, quindi, il “diritto vivente” quanto alla regola di rilevanza dei mandati espletati prima della entrata in vigore della legge n. 113 del 2017, ai fini dell'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo.

3.3.3.- La disposizione così interpretata non esige poi di essere giustificata sul piano della retroattività, poiché essa non ha la portata retroattiva (in senso proprio), che le attribuisce, e perciò censura, il rimettente.

Detta disposizione non regola, infatti, in modo nuovo fatti del passato (non attribuisce cioè direttamente ai precedenti mandati conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento), ma dispone “per il futuro”, ed è solo in questa prospettiva che attribuisce rilievo, di requisito negativo, al doppio mandato consecutivo espletato prima della ricandidatura.

Il limite all'accesso alla carica elettiva, così introdotto dalla norma interpretata - come appunto già ritenuto dalla Corte di legittimità - «non implica altro che l'operatività immediata della legge e non una retroattività in senso tecnico e cioè con effetti ex tunc» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 32781 del 2018, che cita anche la sentenza di questa Corte n. 118 del 1994).

Il primo periodo dello stesso art. 3, comma 3, della legge n. 113 del 2017, a sua volta, del resto prevede una condizione di ineleggibilità degli iscritti che abbiano riportato, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare esecutiva più grave dell'avvertimento; e, al riguardo, nessun dubbio è stato prospettato in ordine alla riferibilità di tale previsione anche alle sanzioni irrogate al candidato prima della entrata in vigore della legge stessa.

Allo stesso modo l'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo a chi abbia già espletato i due precedenti consecutivi mandati costituisce, dunque, una misura ragionevolmente scelta dal legislatore del 2017, destinata ad operare, per il futuro, nelle successive competizioni elettorali forensi.

Questa Corte ha più volte già, del resto, affermato che attribuire, per via normativa, a determinati fatti o situazioni, anche antecedentemente verificatisi, rilievo immediato (per il soggetto cui si riferiscono) di requisito negativo o di condizione ostativa, rispetto all'accesso a cariche elettive (sentenza n. 236 del 2015) o al conseguimento di titoli abilitativi (sentenza n. 80 del 2019), non attiene al piano diacronico della retroattività (in senso proprio) degli effetti, ma a quello fisiologico della applicazione *ratione temporis* della norma stessa.

3.3.4.- Da qui la non fondatezza anche della terza residua questione in riferimento a tutti i parametri evocati.

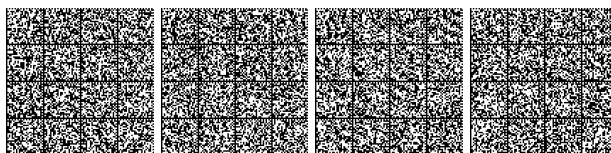
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3, 48 e 51 della Costituzione ed agli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost., sollevate dal Consiglio nazionale forense, con le ordinanze in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., sollevata dal Consiglio nazionale forense, con le medesime ordinanze.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 18 giugno 2019

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale introdotti dal Consiglio nazionale forense con due ordinanze del 28 febbraio 2019 (r. o. numeri 65 e 66 del 2019), aventi ad oggetto l'art. 3, terzo comma, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), nella parte in cui prevede che i consiglieri dei consigli circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, e l'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), come inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui prevede che il divieto di elezione per più di due mandati consecutivi operi anche per i mandati iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge che ha stabilito tale divieto.

Rilevato che in entrambi i giudizi è intervenuta l'Associazione nazionale forense (ANF), con atti di costituzione depositati il 21 maggio 2019, la quale ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o non fondate;

che nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al r. o. n. 65 del 2019 sono intervenuti gli avvocati Alfredo Sorge, Gabriele Gava, Eugenio Pappa Monteforte e Sabrina Sifo, iscritti presso l'ordine circondariale forense di Napoli, con atto di costituzione e memoria integrativa, depositati, rispettivamente, il 2 maggio 2019 e il 28 maggio 2019, «ad adiuvandum dei ricorrenti».

Considerato che i detti soggetti non sono parti nei giudizi a quibus;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 13 del 2019, n. 180 del 2018; ordinanze allegate alle sentenze n. 141 del 2019, n. 29 del 2017, n. 286, n. 243 e n. 84 del 2016) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio principale;

che nei presenti giudizi l'ANF non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto dei giudizi stessi, sebbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, di partecipare al procedimento per l'espressione del parere del Consiglio nazionale forense in relazione all'adozione dei regolamenti di attuazione della legge professionale (tra cui quelli inerenti alla disciplina delle elezioni forensi);



che, pertanto, l'intervento della suddetta associazione deve essere dichiarato inammissibile;

che altrettanto inammissibili sono gli interventi degli avvocati del foro di Napoli, i quali non sono parti del giudizio introdotto con reclamo avverso la decisione della commissione elettorale presso l'ordine degli avvocati di La Spezia;

che non rileva, in contrario, che i suddetti avvocati abbiano proposto dinanzi al Consiglio nazionale forense analogo reclamo avverso la decisione della commissione elettorale costituita presso quel circondario, trattandosi di giudizio diverso dal giudizio *a quo*, le cui parti soltanto sono legittimate, per quanto detto, a costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 71 e n. 70 del 2015, ordinanza n. 100 del 2016), mentre, ove ammesso, l'intervento di siffatti terzi contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il loro accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (sentenze n. 71 del 2015 e n. 59 del 2013, ordinanze n. 156 e n. 32 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione nazionale forense (ANF) e degli avvocati Alfredo Sorge, Gabriele Gava, Eugenio Pappa Monteforte e Sabrina Sifo.

F.to Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190173

N. 174

Sentenza 22 maggio - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico regionale - Trattamento economico e previdenziale - Determinazione dell'indennità di buonuscita - Esclusione dal computo, in virtù di norma di interpretazione autentica, del servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), art. 7, commi 28, 29 e 30.

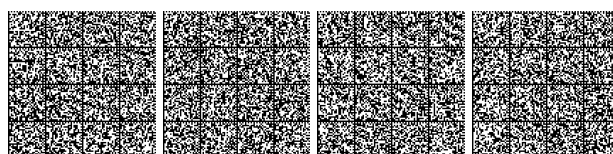
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel giudizio instaurato da Giovanni Bellarosa ed altri contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 10 maggio 2018, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Giovanni Bellarosa e altri e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alessandro Tudor per Giovanni Bellarosa e altri e Carlo Cester per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 maggio 2018, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2018, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato, in riferimento a molteplici parametri, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), dichiaratamente volti a offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Le disposizioni censurate impedirebbero di valutare, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, il servizio «prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato».

1.1.- Il rimettente espone di dovere decidere sull'appello proposto da alcuni dirigenti dell'amministrazione regionale contro la sentenza di primo grado, che ha respinto la domanda di liquidazione di una indennità di buonuscita commisurata anche al servizio prestato con contratto a tempo determinato di diritto privato e alla retribuzione da ultimo percepita in forza di tale contratto.

In punto di rilevanza, la Corte d'appello di Trieste argomenta che le disposizioni censurate, applicabili anche ai «pregressi rapporti di lavoro» alla luce della finalità interpretativa che dichiarano di perseguire, precludono l'accoglimento delle domande proposte.

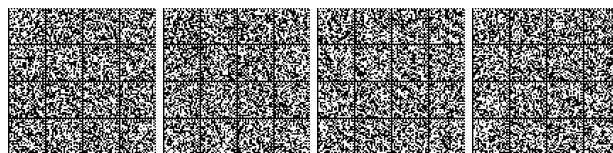
1.2.- La Corte rimettente denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Il divieto di computare, nell'indennità di buonuscita, il servizio dirigenziale prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato determinerebbe una «possibile irragionevole diversità di trattamento di un periodo, fra l'altro pregresso da anni, di lavoro del tutto uguale», prestato dapprima in forza di un «lavoro in ruolo» e poi per effetto di un incarico dirigenziale di diritto privato.

Sarebbe violato anche l'art. 35, primo comma, Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. I dirigenti, che pure rientrano tra i lavoratori subordinati (art. 2095 del codice civile) e hanno sempre svolto la medesima attività, sarebbero pregiudicati per il solo fatto di averla svolta, a decorrere dal novembre 2002, per effetto di un incarico a tempo determinato, nei termini disciplinati dall'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La Corte rimettente assume che le disposizioni censurate siano inoltre lesive dell'art. 36, primo comma, Cost., che «tutela ed afferma il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata a qualità e quantità del lavoro». Nel caso di specie, «il T.F.R. o T.F.S. degli attori», che pure rappresenta «un accantonamento retributivo a favore dei prestatori», sarebbe «decurtato in ragione di un qualche nuovo e non ben delineato motivo».

Il giudice *a quo* ravvisa anche un contrasto con l'art. 38, secondo e quarto comma, Cost. La tutela previdenziale e assistenziale per la vecchiaia, un tempo garantita da soggetti pubblici come l'Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (INADEL) e l'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e ancora oggi caratterizzata da «metodo di contribuzione e funzione» tipici della «previdenza pubblica», non potrebbe essere compromessa per il solo fatto del «passaggio delle competenze ad altro soggetto».

Le disposizioni censurate si porrebbero in conflitto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



La normativa di interpretazione autentica sarebbe intervenuta «a lite in parte già radicata da tempo» su disposizioni «emanate da anni ed anni», in assenza di incertezze interpretative e in difformità rispetto alle previsioni della legge statale (art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001) e regionale (art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2004, n. 4, recante «Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli Venezia Giulia. Modifiche alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7 e alla legge regionale 27 marzo 1996, n. 18. Norme concernenti le gestioni liquidatorie degli enti del Servizio sanitario regionale e il commissario straordinario dell'ERSA»), che impongono di valutare ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio anche il servizio prestato dai dirigenti per effetto del contratto di diritto privato.

Le disposizioni in esame non sarebbero giustificate da motivi imperativi di interesse generale, visto lo «scarso peso economico» del contenzioso che si prefiggono di influenzare e visto «il numero spicciolo degli interessati». Risulterebbero pertanto violati il principio di «preminenza del diritto» e il «diritto ad un processo equo», tutelati dall'art. 6 CEDU, e i principi enunciati dall'art. 111, primo e secondo comma, Cost.

L'art. 117 Cost. sarebbe violato anche per un'ulteriore ragione. Le disposizioni in esame contrasterebbero con gli artt. 1, comma 3, e 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che «integrano il contenuto» del parametro costituzionale «e affermano il canone dell'ultimo stipendio del periodo di incarico dirigenziale utile come parametro ai fini del conteggio del trattamento di fine servizio», e con l'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che «con il suo canone di invarianza affermato in tema di retribuzione evidentemente anche differita rafforza ed integra la tutela concessa dall'art. 117 della Costituzione in tali casi».

2.- Con atto depositato il 15 novembre 2018, si sono costituiti in giudizio Giovanni Bellarosa e altri e hanno chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

Le parti hanno dedotto di avere svolto le funzioni di direttore apicale nell'amministrazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di essere stati collocati in quiescenza tra il 2005 e il 2010 e di avere ricevuto un'indennità di buonuscita commisurata al servizio prestato fino al 15 novembre 2002 e alla retribuzione spettante alla medesima data, che rappresenta il momento della stipulazione dei contratti individuali di conferimento o di conferma dell'incarico dirigenziale.

Le parti assumono che le disposizioni censurate, pur qualificandosi come interpretative, siano innovative, con portata retroattiva.

L'art. 7, comma 28, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, nel negare, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, la valutazione del servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, si discosterebbe dall'art. 142, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 153 del 1981, che pure si ripromette di interpretare, e dall'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2004, che considera il servizio prestato con contratto di lavoro a tempo determinato utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza, oltre che dell'anzianità di servizio.

Quanto all'art. 7, comma 29, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, che annovera tra gli assegni fissi pensionabili solo quelli riconosciuti «ai sensi della legislazione dell'ex INADEL», non si porrebbe in contraddizione con le previsioni delle quali intende offrire l'interpretazione autentica. Invero, l'art. 143, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981 stabilisce pur sempre la misura dell'indennità per ogni anno di servizio utile in un dodicesimo degli assegni fissi pensionabili goduti all'atto della cessazione dal servizio. Non si potrebbe, pertanto, non tenere conto della retribuzione percepita in tale momento, in armonia con quanto dispone anche l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 7, comma 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, nell'escludere la valutazione, ai fini dell'indennità di buonuscita, dei periodi di servizio prestato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato, presenterebbe un contenuto precettivo antitetico rispetto alla disposizione dell'art. 143, secondo comma, della legge reg. Friuli-Venezia n. 53 del 1981, che impone alla Regione di assicurare l'indennità di buonuscita anche quando non spetterebbe secondo la legislazione dell'INADEL.

Le disposizioni della legge regionale impugnata, senza alcuna ragione giustificatrice, introdurrebbero un trattamento peggiore per i soli dirigenti regionali, in deroga alla disciplina dell'indennità di buonuscita applicabile a tutto il personale regionale di ruolo e non di ruolo. In contrasto con «i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto in relazione alla stabilità del trattamento previdenziale» e in vista di un modesto contenimento della spesa, esse interverrebbero, «a distanza di oltre trentacinque anni», a interpretare una normativa dal significato inequivocabile.

Per il solo fatto di avere prestato la loro opera in forza di un contratto di diritto privato, le parti sostengono di essere discriminate rispetto ai «colleghi dirigenti senza incarico apicale» che hanno beneficiato di una indennità di buonuscita calcolata sull'ultima retribuzione. Sarebbe pertanto violato l'art. 35 Cost., che tutela il lavoro prestato dai dipendenti di ruolo e non di ruolo.



L'interpretazione avallata dal legislatore regionale disconoscerebbe ogni rilievo all'anzianità di servizio maturata dai dirigenti dopo il 15 novembre 2002 e così ridurrebbe l'importo dell'indennità di buonuscita, in contrasto con l'art. 36 Cost., che prescrive, anche per la retribuzione differita, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, e con l'art. 38 Cost., che vieta «un intervento che incida in misura notevole e in maniera definitiva sulla garanzia di adeguatezza della prestazione senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale».

Le disposizioni in esame, contenute negli emendamenti presentati dalla Giunta regionale, mirerebbero a determinare gli esiti di uno specifico contenzioso in corso, che coinvolge «non più di una decina di persone», e non rispetterebbero le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. La legge regionale censurata, pertanto, non solo non accrediterebbe una delle possibili letture delle disposizioni originarie, ma non sarebbe neppure sorretta da motivi imperativi di interesse generale.

La transizione dal regime del trattamento di fine servizio (TFS) a quello del trattamento di fine rapporto (TFR) sarebbe ispirata al criterio direttivo della invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini previdenziali (art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998), che costituisce principio fondamentale atto a vincolare anche la legislazione regionale e non potrebbe comunque giustificare le scelte sfavorevoli adottate dalla Regione autonoma.

3.- Con atto depositato il 16 novembre 2018, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Trieste.

Sarebbe ragionevole l'autonoma disciplina riservata all'integrazione dell'indennità di buonuscita per i periodi di servizio di ruolo presso la Regione. Per i periodi di servizio prestato con «contratto a tempo determinato di diritto privato», si applicherebbe la diversa disciplina del trattamento di fine rapporto. Non sarebbero violati i molteplici parametri costituzionali evocati dalla Corte rimettente.

4.- In vista dell'udienza, hanno depositato memorie illustrative sia gli appellanti nel giudizio principale sia la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.1.- Gli appellanti nel giudizio principale hanno ribadito le conclusioni già formulate e hanno posto in risalto l'irragionevolezza delle disposizioni censurate, che, in mancanza di inderogabili esigenze o di «un particolare interesse pubblico sopravvenuto», sarebbero intervenute su una specifica controversia pendente per escludere dal godimento dell'indennità regionale i soli direttori apicali, «unici dirigenti con contratto a tempo determinato».

4.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni proposte.

L'esposizione dei profili di contrasto con i parametri costituzionali evocati sarebbe «alquanto sommaria e priva di adeguata motivazione con riguardo alla questione concreta».

Il rimettente avrebbe trascurato di interpretare le disposizioni censurate in armonia «con gli indicati principi costituzionali» e, nel prospettare il contrasto con la Costituzione e finanche con disposizioni di legge regionale, avrebbe «drasticamente» disconosciuto la qualificazione interpretativa della disciplina in esame.

Quand'anche le questioni di legittimità costituzionale fossero accolte, la soluzione del problema interpretativo non muterebbe. Anche da questo punto di vista si coglierebbe l'inammissibilità delle questioni proposte.

Nel merito, la Regione ha replicato che i dirigenti, per il periodo di servizio prestato con contratto di diritto privato a tempo determinato, hanno percepito il trattamento di fine rapporto, in base alle previsioni dell'art. 2120 cod. civ. Per il periodo di servizio di ruolo, i dirigenti avrebbero conseguito un trattamento più favorevole rispetto a quello previsto dalle «regole generali INADEL», in quanto, per ogni anno di servizio, si computerebbe un dodicesimo dell'ultima retribuzione e non già un quindicesimo dell'80 per cento della retribuzione degli ultimi dodici mesi.

Un trattamento di favore, istituito nell'ambito della previdenza pubblica, non potrebbe essere esteso, senza un'espressa previsione normativa, al diverso ambito della previdenza privata.

La disciplina censurata si limiterebbe a confermare quanto già si potrebbe desumere dalle previsioni originarie. Solo in tempi più recenti, si sarebbe «manifestata l'esigenza, o anche solo l'opportunità, di chiarire che l'integrazione regionale, concepita per il trattamento concernente il lavoro pubblico e nel suo ambito giustificata, non poteva essere estesa oltre quei confini». Non si potrebbe dunque censurare un «uso distorto del potere normativo», in violazione dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU.

Non rappresenterebbe un idoneo termine di raffronto la fattispecie del conferimento di incarichi dirigenziali disciplinata dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che «opera nell'ambito del rapporto dirigenziale di lavoro pubblico a tempo indeterminato» e non contempla alcuna «soluzione di continuità fra il rapporto fondamentale a tempo indeterminato e un incarico che espressamente è qualificato di diritto privato - assai presumibilmente di lavoro autonomo». Non sarebbe violato, pertanto, il principio di eguaglianza.



Non si potrebbero invocare gli artt. 35, 36 e 38 Cost. allo scopo di ritenere costituzionalmente doverosa «una tutela di grado particolarmente elevato, quale quella che i dirigenti della regione friulana richiedono». Ai dirigenti sarebbe riconosciuta una tutela adeguata, alla stregua delle «regole applicabili a tutti i rapporti di lavoro».

Il giudice *a quo*, nell'auspicare l'estensione automatica anche al regime del TFR di un trattamento correlato al regime del TFS, si prefiggerebbe di sovrapporre e di assimilare due istituti che ancora presentano significative diversità di disciplina, confermate anche di recente da questa Corte (si richiama la sentenza n. 213 del 2018).

5.- All'udienza pubblica del 22 maggio 2019, le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Trieste dubita, sotto molteplici profili, della legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018). La legge regionale censurata, nell'offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), nega rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato.

La Corte rimettente assume che le disposizioni censurate siano lesive dell'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto, in contrasto con il principio di parità di trattamento, che costituisce principio fondamentale «in materia di impiego pubblico privatizzato», e con «il canone di ragionevolezza», esse determinerebbero una «possibile irragionevole diversità di trattamento di un periodo, fra l'altro pregresso da anni, di lavoro del tutto uguale», prestato dapprima in virtù di un rapporto di ruolo e poi, dal novembre 2002, in forza di un contratto a tempo determinato di diritto privato.

In violazione dell'art. 35, primo comma, Cost., che tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, sarebbero discriminati i dirigenti che prestano, in base a un incarico privatistico, lo stesso servizio dapprima legato a un «lavoro in ruolo».

Il giudice *a quo* prospetta, inoltre, la lesione del diritto del lavoratore di percepire una retribuzione, anche differita, proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.). L'indennità di buonuscita dei dirigenti regionali, che rappresenta «un accantonamento retributivo», sarebbe decurtata «in ragione di un qualche nuovo e non ben delineato motivo».

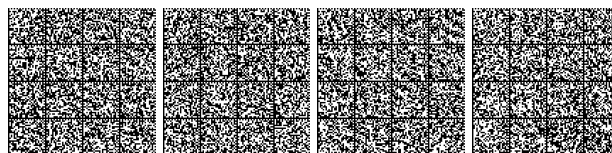
La legge regionale friulana è censurata anche in riferimento all'art. 38, secondo e quarto comma, Cost., per il pregiudizio che «il passaggio delle competenze ad altro soggetto» arrecherebbe alla tutela previdenziale e assistenziale per la vecchiaia, in passato garantita da istituti pubblici come l'INADEL e l'INPDAP e pur sempre contraddistinta da «metodo di contribuzione e funzione» tipici «della previdenza pubblica».

La Corte rimettente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Il legislatore friulano sarebbe intervenuto «su norme emanate da anni ed anni», caratterizzate da un significato inequivocabile, allo scopo di influenzare un contenzioso già instaurato e di conseguire un risparmio «di scarso peso economico», alla luce del «numero spicciolo degli interessati».

Non si potrebbero individuare, pertanto, motivi imperativi di interesse generale e sarebbero così violati sia la preminenza del diritto e il diritto a un processo equo, sanciti dall'art. 6 CEDU, sia i principi tutelati dall'art. 111, primo e secondo comma, Cost.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 117 Cost. sarebbe violato per un'ulteriore ragione. Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che indica nell'ultimo stipendio il parametro utile per la determinazione del trattamento di fine servizio dei dirigenti e integra il contenuto del parametro costituzionale, e con l'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che, «con il suo canone di invarianza affermato in tema di retribuzione evidentemente anche differita rafforza ed integra la tutela concessa dall'art. 117 della Costituzione in tali casi».

2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha eccepito, per molteplici ragioni, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.



2.1.- La Regione, in linea preliminare, ha prospettato l'irrelevanza delle questioni sollevate, sul presupposto che l'accoglimento delle censure non muti la soluzione del problema interpretativo dibattuto nel giudizio principale. Anche senza l'intervento della disciplina interpretativa, per il periodo assoggettato alla disciplina del trattamento di fine rapporto dovrebbe essere comunque negata la prestazione supplementare, riconosciuta soltanto per l'indennità di buonuscita.

L'eccezione non è fondata.

La Corte rimettente, per decidere la causa, dovrà applicare le disposizioni censurate e l'applicabilità della disposizione è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni proposte (sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto). Anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (sentenza n. 77 del 2018, punto 8. del Considerato in diritto) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare (sentenza n. 20 del 2018, punto 2. del Considerato in diritto).

Nell'ipotesi di accoglimento delle questioni, inoltre, il giudice *a quo*, dapprima chiamato a fare applicazione di una normativa che predetermina l'esito della lite, dovrà decidere secondo una diversa regola di giudizio, che attingerà da una ricostruzione sistematica della complessa disciplina di riferimento. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, quand'anche non conduca a conclusioni diverse da quelle recepite dalle disposizioni censurate, influirebbe comunque sul percorso argomentativo che il rimettente dovrà intraprendere per dirimere la controversia. Anche da questo punto di vista trova dunque conferma la rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato.

2.2.- La Regione assume che siano lacunosi gli argomenti addotti a sostegno delle censure.

Neppure tale eccezione è fondata.

Come mostra l'ampiezza dei rilievi che la Regione ha svolto con riguardo a ciascuna delle censure, le deduzioni della Corte rimettente consentono di cogliere in maniera adeguata il nucleo delle questioni proposte. A ben considerare, l'eccezione di inammissibilità rispecchia il dissenso su profili che attengono al merito delle singole questioni.

2.3.- Neppure l'eccezione che fa leva sulla mancata sperimentazione di un'interpretazione adeguatrice, idonea a far luce sul carattere genuinamente interpretativo delle disposizioni censurate, coglie nel segno.

A fronte di una formulazione letterale inequivocabile, l'interpretazione adeguatrice, genericamente accennata dalla Regione, non può che cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale e alla disamina del merito delle questioni proposte.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate, nei termini di séguito esposti.

4.- Le disposizioni che il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale sono accomunate dalla finalità di determinare l'indennità di buonuscita del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, «in via di interpretazione autentica» - secondo quanto si afferma nell'esordio di ciascuna delle previsioni - degli artt. 142 e 143 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981.

In particolare, l'art. 7, comma 28, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 esclude, nella «determinazione del servizio utile ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, in quanto trattamento di fine servizio», il servizio «prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato».

La previsione citata enuncia l'intento di offrire l'interpretazione autentica dell'art. 142, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che, nella «determinazione del servizio utile ai fini dell'indennità di buonuscita», considera «valutabile il servizio reso alle dipendenze dell'Amministrazione regionale, degli enti regionali e degli enti interessati da provvedimenti, statali o regionali, di soppressione, scorporo o riforma, il cui personale sia stato assegnato o trasferito alla Regione o agli enti regionali, compreso quello prestato anteriormente all'entrata in vigore della legge 8 marzo 1968, n. 152, nonché quello riscattato a tali fini».

L'art. 7, comma 29, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 - in cui si prevede che gli assegni fissi pensionabili sono soltanto «quelli riconosciuti ai sensi della legislazione dell'ex INADEL» - è indicato quale norma di interpretazione autentica dell'art. 143, primo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981. Quest'ultima disposizione commisura l'indennità, «per ogni anno di servizio utile», a «1/12 degli assegni fissi pensionabili, ai sensi del terzo comma dell'art. 136 della presente legge goduti all'atto della cessazione dal servizio, nonché di quelli eventualmente spettanti alla medesima data ai sensi dell'art. 2 della legge 24 maggio 1970, n. 336, o di altre disposizioni di legge, compresa l'indennità integrativa speciale limitatamente alla misura valutata dall'I.N.A.D.E.L.».

Da ultimo, l'art. 7, comma 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, stabilisce che, nell'indennità di buonuscita, «non sono valutati i periodi di servizio prestato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato». La previsione citata reca l'espressa qualificazione di normativa di interpretazione autentica dell'art. 143, secondo comma, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, che impone alla Regione di assicurare comunque «al dipendente l'indennità di buonuscita anche nei casi in cui questa non spetterebbe secondo la legislazione dell'I.N.A.D.E.L.».



5.- La Corte rimettente riferisce che i ricorrenti nel giudizio principale sono dirigenti dell'amministrazione regionale, «cessati dal servizio fra il 2005 ed il 2010 e con diritto all'indennità terminativa o di buonuscita», e hanno richiesto l'indennità di buonuscita anche per il periodo di servizio prestato, a decorrere dal novembre 2002, in virtù di «contratto individuale con incarico dirigenziale».

Nella vicenda oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, le previsioni censurate si applicano a fattispecie che si sono perfezionate in data antecedente al 13 gennaio 2016, data di entrata in vigore della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 (art. 8). Nel giudizio principale viene dunque in rilievo l'incidenza retroattiva che contraddistingue la disciplina in esame e su tale peculiare profilo si incentrano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

6.- Con riguardo a tale aspetto, si deve ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 Cost). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare «adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'egualianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 170 del 2013, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La Corte rimettente, in particolare, evoca a più riprese i principi della preminenza del diritto e dell'equo processo, attraverso il richiamo congiunto all'art. 111 Cost. e all'art. 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. Tali profili di censura si rivelano inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive, data la «corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 12 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo (fra le molte, Corte EDU, sentenza 11 dicembre 2012, Anna De Rosa e altri contro Italia, paragrafo 47) afferma che, in linea di principio, non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia.

La «parità delle armi» impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, Raffinerie grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia, paragrafo 46).

Quanto ai motivi imperativi di interesse generale, che conducono a individuare «un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco» (sentenza n. 127 del 2015, punto 6. del Considerato in diritto), spetta agli Stati contraenti il compito di identificarli (sentenza n. 303 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto), alla luce di «una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali» (sentenza n. 311 del 2009, punto 9. del Considerato in diritto), rimessa al margine di apprezzamento dei singoli Stati.

I motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37).

I diritti riconosciuti dalla Costituzione non possono non interagire con quelli previsti dalle fonti sovranazionali e internazionali, in un quadro di reciproca integrazione e quindi di bilanciamento. In tale ampia prospettiva questa Corte elabora «una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata» (sentenza n. 264 del 2012, punto 5.4. del Considerato in diritto), in modo da assicurare la «integrazione delle garanzie dell'ordinamento» (sentenza n. 317 del 2009, punto 7. del Considerato in diritto).

7.- Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, questa Corte, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenza n. 12 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto).

È alla luce di tali principi che occorre sindacare la legittimità costituzionale della legge regionale censurata.



7.1.- In primo luogo, viene in evidenza il lungo tempo che è intercorso tra le norme oggetto di interpretazione, adottate nel 1981 e rimaste inalterate nei loro tratti salienti, e la norma di interpretazione autentica, introdotta soltanto nel 2015.

A segnare la discontinuità tra le due discipline concorre, oltre al dato temporale, la diversità del contesto normativo in cui esse si collocano.

A tale riguardo, si deve rilevare che la legge friulana del 1981 non contempla il conferimento di incarichi dirigenziali, secondo le peculiarità definite soltanto dalla normativa posteriore e, in particolare, dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla legislazione regionale di riferimento (art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2004, n. 4, recante «Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli-Venezia Giulia. Modifiche alla legge regionale 1° marzo 1988, n. 7 e alla legge regionale 27 marzo 1996, n. 18. Norme concernenti le gestioni liquidatorie degli enti del Servizio sanitario regionale e il commissario straordinario dell'ERSA»).

La censurata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, nell'apprestare un regime restrittivo della determinazione dell'indennità di buonuscita, mira in realtà a conferire efficacia retroattiva alle previsioni della disciplina riguardante i trattamenti di fine servizio.

7.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, parte della controversia instaurata da alcuni dirigenti dell'amministrazione, ha approvato le previsioni censurate in pendenza di giudizio. Solo in concomitanza con l'iniziativa giudiziaria avviata da alcuni dirigenti, la Regione ha presentato gli emendamenti che racchiudono le disposizioni censurate, nel corso della discussione di una legge dal contenuto eterogeneo, collegata alla manovra finanziaria.

Dal dibattito consiliare emerge la consapevolezza del contenzioso pendente, occasione immediata e, al tempo stesso, esclusiva giustificazione dell'intervento retroattivo del legislatore regionale.

Le previsioni sulla determinazione dell'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono in realtà a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l'esito di uno specifico giudizio.

7.3.- L'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro (sentenze n. 127 del 2015 e n. 1 del 2011). Quanto alla tutela dell'equilibrio del bilancio della Regione, appaiono del tutto generici i riferimenti dei lavori preparatori ai risparmi di spesa, che il legislatore friulano si ripromette di conseguire con l'introduzione della disciplina sottoposta all'odierno scrutinio.

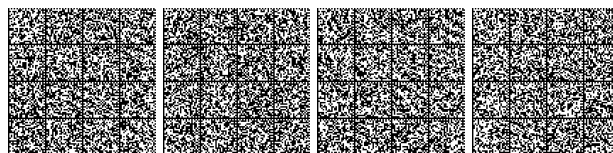
Neppure si ravvisa l'esigenza, in altre occasioni valorizzata da questa Corte, di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 del 2018), ai profili di illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o - in funzione "riparatrice" e nel rispetto del principio di affidamento - alle manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019, punto 8. del Considerato in diritto).

8.- Le considerazioni svolte conducono a ritenere le questioni fondate, in riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015, in quanto disposizione essenzialmente volta a regolare fattispecie pregresse con efficacia retroattiva.

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

9.- Il giudice *a quo* dovrà peraltro valutare attentamente la fondatezza della pretesa di conseguire l'indennità di buonuscita anche per il periodo di servizio prestato in virtù di contratti a tempo determinato, alla luce della normativa statale di riferimento (d.P.C.m. 20 dicembre 1999) e dell'evoluzione della disciplina regionale. Ristabilite le regole del giusto processo e della "parità delle armi", su tale aspetto controverso può riprendere corpo una dialettica interpretativa che l'intervento del legislatore, parte del giudizio, non deve - soprattutto in pendenza della lite - alterare a proprio vantaggio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190174

N. 175

Sentenza 20 giugno - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Divieto di recinzione dei terreni nelle zone agricole.

- Legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), art. 89, comma 2, ultimo periodo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

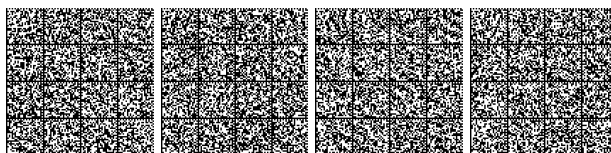
Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel giudizio instaurato da Società semplice agricola Tenuta San Quirico contro il Comune di Orvieto e altra, con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Visto l'atto di intervento della Regione Umbria;
udito nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'8 ottobre 2018, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2019, il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni.

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sulla richiesta di annullamento dell'ordinanza del Comune di Orvieto, che ha disposto la demolizione di una recinzione elettrificata realizzata a difesa dalla fauna selvatica in violazione dell'art. 89, comma 2, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015.

In via preliminare, il giudice *a quo* disattende le eccezioni di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione del parere della Regione Umbria 6 luglio 2017 e della direttiva regionale 11 maggio 2015, n. 67738, sul presupposto che si tratti - rispettivamente - di un atto privo di contenuto decisorio e di un atto che non reca un pregiudizio immediato alla posizione della parte ricorrente.

Non si potrebbe reputare il ricorso inammissibile neppure in ragione dell'omessa impugnazione dell'art. 42 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale, che non statuisce alcun divieto di installare recinzioni, e dell'intempestiva impugnazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori e della diffida dalla prosecuzione dei lavori, atti di per sé sprovvisi di un'autonoma portata lesiva.

Ad avviso del TAR Umbria, non sarebbero risolutive le molteplici doglianze della parte ricorrente, che fanno leva sull'erronea interpretazione della disposizione censurata, sul carattere temporaneo delle opere, sull'illegittima applicazione della sanzione della demolizione in luogo di una mera sanzione pecuniaria, sull'erroneità del richiamo a un Parco Culturale, comprensivo anche dei terreni agricoli della parte ricorrente, e alle previsioni riguardanti le distanze delle opere di recinzione fronteggianti le strade, sulla disparità di trattamento rispetto alle «aziende agricole limitrofe in possesso di recinzioni a protezione dei terreni coltivati».

Il giudice *a quo* assume che la normativa di settore non consenta la realizzazione di recinzioni come quella installata dalla società ricorrente, che non si configura come opera temporanea, si estende per circa tre chilometri ed è formata in modo tale da permettere «il normale passaggio di animali di piccole e medie dimensioni, fatta eccezione per gli ungulati».

Soltanto gli Ambiti territoriali di caccia (ATC), nei piani di prevenzione delle emergenze agricole (art. 4, comma 1, lettera c, del regolamento della Regione Umbria 24 febbraio 2010, n. 5, recante «Regolamento di attuazione della legge regionale 29 luglio 2009, n. 17 - Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria»), potrebbero prevedere la realizzazione di recinzioni elettriche. Tuttavia, nel caso di specie, una tale previsione non sarebbe stata adottata.

Quanto all'applicazione della sanzione pecuniaria, richiesta in via di mero subordine, non eliderebbe l'interesse della parte ricorrente a rimuovere il divieto di recinzioni.

Non sarebbe fondata neppure la doglianza sulla violazione delle distanze dalle strade, indicata nell'ordinanza impugnata soltanto come «motivazione ulteriore».

Il vincolo idrogeologico, indicato da Italia Nostra onlus - Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione, interveniente ad opponendum nel giudizio *a quo*, non soltanto sarebbe stato dedotto irrualmente a sostegno della legittimità del divieto di recinzioni, con un'indebita estensione del *thema decidendum*, ma non sarebbe neppure dimostrato.

1.2.- Ciò posto, il TAR Umbria accoglie l'eccezione di illegittimità costituzionale, formulata dalla parte ricorrente con riguardo alla normativa che nelle zone agricole vieta le recinzioni, a «prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici». La previsione censurata presenterebbe un tenore letterale univoco, che non si presterebbe a un'interpretazione adeguatrice. Secondo l'interpretazione oramai consolidata nella giurisprudenza e nella prassi amministrativa, nelle zone agricole non sarebbe possibile realizzare recinzioni a protezione dalla fauna selvatica.



Il giudice *a quo* muove dalla premessa che le recinzioni senza opere murarie, quando siano «di precaria installazione e di immediata asportazione», costituiscano «attività libera» e rappresentino una manifestazione del diritto di proprietà, che include anche la facoltà di delimitare un fondo e di proteggerlo da intrusioni.

Tale facoltà potrebbe essere sacrificata soltanto in presenza di «superiori interessi pubblici», da bilanciare «con le opposte ragioni di cui sono portatori i soggetti privati coinvolti», nel rispetto «dei canoni di logicità, equità, imparzialità ed economicità» (art. 97 Cost.) e delle prescrizioni di carattere inderogabile.

Il divieto assoluto di collocare recinzioni nelle zone agricole lederebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il legislatore regionale comprimerebbe in maniera illegittima «una libertà oggetto di competenza statale esclusiva» e introdurrebbe un divieto che non potrebbe essere ricondotto «all'esercizio delle prerogative regionali concorrenti in materia urbanistico-edilizia», proprio perché sarebbe «completamente scisso dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle recinzioni e dunque da ogni apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale».

Il divieto in esame, che incide su una tipica facoltà dominicale, sarebbe lesivo del diritto di proprietà (art. 42 Cost.), che potrebbe essere sacrificato esclusivamente per la tutela di «superiori interessi pubblici». Interessi pubblici che, nel caso di specie, non sarebbe dato riscontrare.

Inoltre, la legge umbra entrerebbe in conflitto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che demanda alla normativa statale di principio la definizione del regime dei titoli abilitativi e delle categorie di interventi riconducibili al regime di edilizia libera e preclude al legislatore regionale l'introduzione «di regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici» o di divieti radicali, «non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali». Sarebbe violato, in particolare, il principio fondamentale sancito dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», che considera «le recinzioni senza opere murarie» come «interventi edilizi liberi».

La disciplina regionale è censurata anche per contrasto con i principi di eguaglianza, di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Essa, pur consentendo la realizzazione di recinzioni poste a protezione degli edifici e degli animali, ammetterebbe le recinzioni che mirano a «impedire dall'esterno l'ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni», soltanto a condizione che siano rilasciate le autorizzazioni previste nel contesto dei piani di prevenzione predisposti dagli ATC.

Il rimettente denuncia l'antigiuridicità e la macroscopica irragionevolezza di un divieto assoluto di collocare le recinzioni, che rappresentano «un elemento imprescindibile di molte coltivazioni e degli allevamenti di bestiame».

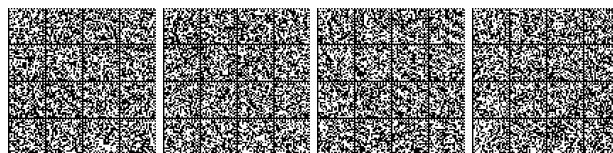
Un ulteriore profilo di irragionevolezza si coglierebbe nel fatto che il legislatore regionale, per un verso, incentiverebbe l'uso degli strumenti difensivi con l'art. 6 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2009, n. 17 (Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria) e, per altro verso, vieterebbe in via generale l'installazione delle recinzioni.

2.- Nel giudizio è intervenuta la Regione Umbria, con atto depositato il 5 marzo 2019, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Umbria.

In linea preliminare, la Regione Umbria ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza. La parte ricorrente nel giudizio principale avrebbe posto in opera una recinzione elettrificata, che fronteggia strade pubbliche o di uso pubblico ed è pertanto sottoposta al regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Il Comune di Orvieto, anche a prescindere dalla controversa applicazione della disciplina censurata, avrebbe dovuto ordinare la demolizione del manufatto, realizzato senza ottemperare alla procedura della SCIA e senza richiedere alcun accertamento di conformità.

Le questioni, nel merito, non sarebbero comunque fondate.

In base alle previsioni dell'art. 21, comma 3, lettera n), del regolamento della Regione Umbria 18 febbraio 2015, n. 2, recante «Norme regolamentari attuative della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)», le imprese agricole potrebbero apporre, senza titoli abilitativi, recinzioni che siano di pertinenza di edifici e non fronteggino strade o spazi pubblici oppure non interessino superfici di terreno superiori a tremila metri quadrati.



In virtù della legislazione regionale di settore, nelle aree agricole sarebbe possibile collocare recinzioni «strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche» (art. 89, comma 2, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015), recinzioni temporanee anche a protezione dalla fauna selvatica, per un periodo massimo di novanta giorni (art. 118, comma 1, lettera l-septies, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015), recinzioni di tartufaie coltivate (art. 106, comma 2, della legge della Regione Umbria 9 aprile 2015, n. 12, recante «Testo unico in materia di agricoltura») o di zone per piante di specie portaseme bisognose di isolamento per ragioni genetiche e sanitarie (art. 58, comma 3, lettera b, della legge reg. Umbria n. 12 del 2015).

Sarebbe consentito, inoltre, recintare i terreni in cui è vietato l'esercizio dell'attività venatoria (art. 21, comma 2, della legge della Regione Umbria 17 maggio 1994, n. 14, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») e sarebbero ammesse le recinzioni a protezione della fauna selvatica (art. 118, comma 1, lettera l, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

Le imprese agricole potrebbero collocare chiudende per l'allevamento di animali (art. 118, comma 1, lettera g, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015) e, nelle aree boscate e nelle fasce di transizione, sarebbero legittime «recinzioni ed opere pertinenziali di edifici» (art. 85, comma 4, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

Sulla scorta di tale ricostruzione, la Regione Umbria replica di avere vietato nelle zone agricole soltanto una realizzazione indiscriminata delle recinzioni e di avere così esercitato la «potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio», allo scopo di salvaguardare le peculiarità di un territorio caratterizzato da una «presenza preponderante di zone agricole e boschive» e di tutelare l'integrità del paesaggio.

La facoltà di recintare senza limiti «le parti di territorio occupate da boschi e da terreni agricoli» produrrebbe «una insostenibile alterazione estetica e funzionale» del paesaggio rurale e interromperebbe percorsi storici come la via francigena.

La Regione Umbria afferma di avere temperato in maniera equilibrata i diversi interessi rilevanti e, pertanto, esclude la violazione dei parametri costituzionali evocati dal rimettente.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 14 del 2019), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui sancisce, nelle zone agricole, un divieto di installare recinzioni, che, «in quanto del tutto scollegato da dimensioni e caratteristiche costruttive, appare prescindere dalla tutela di interessi ambientali, paesaggistici e/o estetici».

Il rimettente denuncia la violazione degli artt. 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Il divieto di recinzioni nelle zone agricole contrasterebbe anzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe «“in peius” sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà» e comprimerebbe arbitrariamente «una libertà oggetto di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione in materia di “ordinamento civile”».

Il giudice *a quo* prospetta, inoltre, il contrasto con l'art. 42 Cost. Il diritto di proprietà, che include la facoltà di realizzare recinzioni, sarebbe indebitamente sacrificato, senza che ricorrano le «condizioni previste dall'ordinamento in funzione di superiori interessi pubblici», in coerenza con la funzione sociale che caratterizza il diritto di proprietà.

Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. Il divieto di realizzare recinzioni, «completamente scisso dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive delle recinzioni e dunque da ogni apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale id est dalla salvaguardia dei valori culturali ed ambientali», si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legislazione statale nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, con riguardo alla «definizione delle categorie di interventi edilizi», e, in particolare, con la normativa statale di principio posta dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)». Di regola, «le recinzioni senza opere murarie» rientrerebbero nel novero degli «interventi edilizi liberi» e il legislatore regionale, «vincolato alle categorie edilizie tracciate dallo Stato», non potrebbe introdurre «regimi particolarmente restrittivi non giustificati da superiori interessi pubblici, ovvero [...] divieti in senso assoluto non sorretti da apprezzabili finalità ambientali, estetiche e funzionali».

Il rimettente, da ultimo, censura la disciplina regionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.



La disposizione in esame, nel consentire l'installazione delle recinzioni che servono a «impedire dall'esterno l'ingresso involontario della fauna selvatica che, come i cinghiali, è notoriamente causa di ingenti danni per le coltivazioni» soltanto con il previo rilascio delle «autorizzazioni previste nell'ambito dei piani di prevenzione» predisposti dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC), sarebbe lesiva dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

In particolare, per le recinzioni finalizzate a impedire l'ingresso della fauna selvatica, sarebbe previsto un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto alle recinzioni poste a protezione degli edifici e degli animali, per contro completamente liberalizzate (art. 118, comma 1, lettera l, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015).

La disciplina apprestata dal legislatore regionale sarebbe inoltre «macroscopicamente irragionevole», in quanto l'attività di coltivazione e di allevamento del bestiame sarebbe impossibile senza un sistema di recinzioni, e sarebbe «contraddittoria» rispetto alla scelta di incentivare l'uso di strumenti difensivi per la prevenzione del danno alle colture agricole (art. 6 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2009, n. 17, recante «Norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvatichita e dall'attività venatoria»).

2.- La Regione Umbria, nell'atto di intervento, ha eccepito l'inaammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza.

A sostegno dell'eccezione, la Regione Umbria ha argomentato che il provvedimento di demolizione non discende dalla violazione della disposizione censurata, ma dalla violazione della normativa regionale, che prescrive la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esecuzione delle opere pertinenziali come le recinzioni che fronteggino strade o spazi pubblici o interessino superfici superiori a tremila metri quadrati.

L'eccezione deve essere disattesa.

Il giudice *a quo* ha specificato che l'ordinanza di demolizione si fonda in via primaria sulla violazione del divieto di innalzare nelle zone agricole ogni forma di recinzione e - soltanto in subordine e «per relationem» - sulla «violazione dei limiti di distanza dalle strade pubbliche o di uso pubblico».

Come emerge dall'approfondita ricostruzione delineata dal rimettente, il dibattito processuale verte sull'applicazione della disposizione censurata e sulla possibilità di beneficiare delle deroghe tipizzate dal legislatore umbro. Anche nella fase cautelare, la delibazione del *fumus boni iuris*, sia dinanzi al Tribunale rimettente sia dinanzi al Consiglio di Stato (punti 5. e 6. del Ritenuto in fatto dell'ordinanza di remissione), si è cimentata con l'interpretazione dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, oggi sottoposto al vaglio di questa Corte.

È la stessa Regione Umbria, del resto, a evidenziare che i sistemi di difesa dalla fauna selvatica, come quelli posti in opera dalla parte ricorrente, sono disciplinati dall'art. 89, secondo comma, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 (pagina 4 dell'atto di intervento) e incorrono dunque nel divieto sancito da tale previsione.

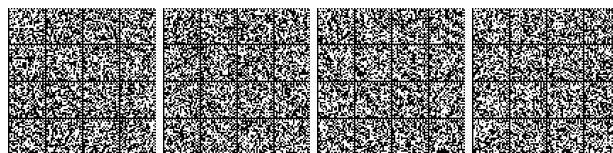
Pertanto, la possibilità di attivare il regime della SCIA presuppone che sia comunque consentito collocare recinzioni, facoltà che la disposizione censurata, per contro, tendenzialmente esclude. È proprio su questa esclusione, posta a fondamento dell'ordinanza impugnata, che si incentrano le censure del TAR Umbria.

Da questa angolazione si coglie dunque la rilevanza del dubbio di costituzionalità, che è possibile esaminare nel merito.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate, per le ragioni di séguito esposte.

3.1.- Il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda l'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui esclude, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni. Le censure del rimettente si appuntano su questa previsione di carattere generale, che è contraddistinta da un tenore letterale inequivocabile e si colloca in una più ampia disciplina degli interventi edilizi nel territorio agricolo.

3.2.- Il giudice *a quo* muove dalla premessa, conforme alla consolidata giurisprudenza amministrativa (fra le molte, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 23 maggio 2019, n. 3346), che la recinzione, quando consista di materiale di scarso impatto visivo e si configuri come un intervento di dimensioni ridotte, privo di opere murarie di sostegno, sia riconducibile alle manifestazioni del diritto di proprietà. Invero, una recinzione dotata di tali caratteristiche assolve una mera funzione di difesa della proprietà dalle ingerenze materiali ed è strumentale all'esercizio dello *ius excludendi alios* (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 luglio 2014, n. 3408), che si traduce nella facoltà di delimitare e di conferire l'assetto più opportuno alle singole proprietà, allo scopo di separarle dalle altre, di custodirle e di proteggerle da eventuali intrusioni.



Quando invece la recinzione, per le modalità costruttive prescelte, determini un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale e si atteggi, pertanto, come esercizio dello *ius aedificandi*, è indispensabile il previo rilascio di un idoneo titolo abilitativo. La distinzione tra esercizio dello *ius excludendi alios* ed esercizio dello *ius aedificandi* deve essere condotta alla stregua delle caratteristiche concrete del manufatto e dell'impatto che esso produce sul territorio (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 12 giugno 2019, n. 3932).

La giurisprudenza amministrativa è poi costante nell'affermare che la facoltà di chiudere il fondo, attribuzione tipica del diritto di proprietà, può essere limitata e conformata dalle norme urbanistiche soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, sentenze 4 marzo 2015, n. 362, e 5 febbraio 2008, n. 40, e Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione seconda, sentenza 10 maggio 2012, n. 532).

4.- Nel prendere le mosse da tali condivisibili premesse interpretative, il dubbio di costituzionalità si rivela fondato, in riferimento alla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.). Tale profilo, che investe in radice la stessa potestà della Regione di dettare la disposizione censurata, presenta carattere pregiudiziale rispetto alle censure attinenti al merito della disciplina regionale.

4.1.- La legge regionale censurata, nel vietare nelle zone agricole ogni forma di recinzione dei terreni, contiene una previsione di valenza generale, solo in parte temperata dalle circoscritte deroghe individuate dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, «purché strettamente necessarie a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche». Il divieto colpisce anche quelle recinzioni che non determinano alcuna trasformazione del territorio e sono espressione dello *ius excludendi alios*.

4.2.- Si deve rilevare che è lo stesso codice civile, disciplina organica dei rapporti interprivati, a regolare il potere di apporre recinzioni, nell'ambito del Libro III, specificamente riservato al diritto di proprietà. In particolare, l'attribuzione al proprietario del diritto di chiudere il fondo in ogni tempo (art. 841 cod. civ.) si inquadra in una trama di disposizioni del Titolo II e, in particolare, della Sezione I del Capo II, che definiscono il contenuto del diritto di proprietà nel necessario contemperamento con l'interesse dei terzi (artt. 840, secondo comma, 842, primo comma, 843 e 844 cod. civ.) e con gli scopi di pubblico interesse (art. 845 cod. civ.).

Nel codice civile si tracciano i limiti del diritto di chiudere il fondo, che attengono, su un piano generale, al divieto di atti emulativi (art. 833 cod. civ.) e, più specificamente, all'obbligo di non pregiudicare i diritti di servitù spettanti a chi ha la necessità di passare per il fondo (art. 1064, secondo comma, cod. civ.).

4.3.- Nel vietare le recinzioni dei terreni agricoli che non siano espressamente previste dalla legislazione di settore o giustificate da motivi di sicurezza, il legislatore umbro ha travalicato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio, che riconosce la potestà regionale di dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all'uso del territorio (sentenza n. 105 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto), in conformità con i principi fondamentali enunciati dalla legislazione statale.

Nell'ambito di un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti. Al legittimo esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio possono essere ricondotte disposizioni specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni, limitazioni puntuali connesse con la particolarità del territorio, specificazioni in merito al regime edilizio applicabile, in coerenza con la normativa statale del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.4.- La previsione censurata non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale. Essa, con una formulazione di notevole latitudine, esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà.

In questa prospettiva, trova conferma la riconducibilità della disciplina regionale all'ordinamento civile, che «si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati» (sentenza n. 352 del 2001, punto 6.2. del Considerato in diritto; negli stessi termini, sentenza n. 159 del 2013, punto 4. del Considerato in diritto).

Le considerazioni svolte conducono a ritenere violata la competenza esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.



5.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

5.1.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate), nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190175

N. 176

Sentenza 3 aprile - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Parte civile - Impugnazione della sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio, ai soli effetti della responsabilità civile.

– Codice di procedura penale, art. 576.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 576 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di appello di Venezia, nel procedimento penale a carico di U. Z., con ordinanza del 9 gennaio 2018, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 3 aprile 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2018, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 576 del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che la parte civile possa proporre al giudice penale anziché al giudice civile impugnazione ai soli effetti della responsabilità civile contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio».

La Corte rimettente assume che la disposizione si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, «perché l'attuale attribuzione altera significativamente, con palese assenza di razionale giustificazione, lo svolgimento della essenziale propria e naturale funzione del giudice penale dell'impugnazione per la deliberazione nel merito sul contenuto della pretesa punitiva pubblica», e con l'art. 111, secondo comma, Cost., nonché con i «principi costituzionali di efficienza ed efficacia della giurisdizione» perché la cognizione «su meri interessi civili, per la quale vi è già sede autonoma adeguata efficace e propria», aggravando il lavoro del giudice penale d'appello, già impegnato nella definizione di un elevatissimo numero di processi, dà luogo a un'irragionevole protrazione della durata dei processi.

Premette la Corte di dover decidere sull'appello con cui la società STUDIO ULM srl, parte civile nel processo di primo grado, ha impugnato la sentenza di assoluzione per insussistenza del fatto pronunciata dal Tribunale ordinario di Treviso nei confronti di U. Z., imputato dei reati previsti dagli artt. 615-ter (Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico) e 615-quater (Detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici) del codice penale.

Osserva il Collegio che la norma censurata è frutto di una scelta compiuta dal legislatore con l'emanazione del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 447 (Approvazione del codice di procedura penale), in un contesto assai diverso da quello odierno e in una prospettiva di razionalizzazione del sistema che, alla prova dei fatti, non si è realizzata nei termini auspicati. Infatti, gli effetti deflattivi che la riforma perseguiva non si sono verificati e il numero dei processi pendenti dinanzi alle corti d'appello è sensibilmente aumentato.

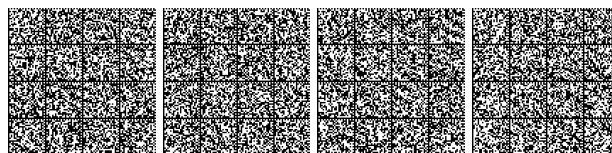
Secondo la Corte rimettente tale situazione è imputabile a plurime ragioni strutturali.

In primo luogo, con l'abolizione della figura del pretore ad opera del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), i giudizi di secondo grado, per i quali era competente il tribunale, sono stati devoluti alla competenza delle corti d'appello, aggravandone notevolmente il carico di lavoro.

Per altro verso, la convinzione che, con l'avvento del nuovo codice di procedura penale, i processi sarebbero stati definiti, prevalentemente, mediante il ricorso ai riti alternativi si è rivelata inesatta. L'effetto deflattivo dei riti alternativi non ha risposto alle aspettative.

A ciò si aggiunge che il giudizio d'appello, non di rado, implica la necessità della rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. Infatti, in armonia con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza di legittimità, confortate dal dato normativo, l'istruttoria dev'essere rinnovata quando, a fronte dell'impugnazione di una sentenza di proscioglimento, l'eventuale accoglimento dei motivi d'appello è subordinato a una rivalutazione di prove dichiarative; ciò finanche nei casi in cui in primo grado si sia proceduto con rito abbreviato non condizionato.

La concomitanza di queste circostanze, che mal si coniugano con l'attribuzione al giudice penale di una competenza circoscritta a questioni inerenti la sola responsabilità civile, ha determinato un progressivo allungamento dei tempi di definizione dei processi.



Questa conseguenza ha contribuito ulteriormente all'incremento del contenzioso, incoraggiando, soprattutto per i reati di minor gravità, le impugnazioni finalizzate al raggiungimento del termine di prescrizione.

Per fronteggiare questa emergenza, i giudici tendono a dare la precedenza ai processi per i quali è più accentuato il rischio di prescrizione, posponendo quelli aventi a oggetto meri interessi civili. Ne discende che per questi ultimi i tempi di definizione risultano maggiori rispetto sia agli altri processi penali sia a quelli di un ordinario giudizio civile.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte rimettente sostiene che, nell'attuale contesto, la scelta operata dal legislatore nel 1988 non risponde più a criteri di razionalità e ragionevolezza. Dunque, «attribuire oggi al giudice penale, ed in particolare alla Corte d'appello penale, anziché al giudice civile, la cognizione delle impugnazioni della sola parte civile avverso le sentenze di proscioglimento costituisce scelta in atto manifestamente irrazionale e oggi del tutto priva di alcuna giustificazione».

La norma, insomma, sarebbe divenuta anacronistica, inadeguata e disfunzionale. Del resto, prosegue il collegio, è ben possibile che una disposizione, inizialmente in sintonia con la Costituzione, si riveli irragionevole a seguito del mutamento del quadro settoriale in cui essa è destinata a operare.

La Corte d'appello di Venezia sviluppa, poi, un ulteriore argomento, di carattere sistematico, evidenziando che l'ordinamento già contempla il passaggio dal settore penale al settore civile del procedimento che abbia per oggetto residuo la sola valutazione relativa alla sussistenza della responsabilità civile. L'art. 622 cod. proc. pen., in particolare, stabilisce che, fermi gli effetti penali della sentenza, la Corte di cassazione, se ne annulla solamente le disposizioni o i capi che riguardano l'azione civile ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia quando occorre al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile. Anche nel caso in cui il giudice d'appello dichiari non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato (o per intervenuta amnistia) senza motivare in ordine alla responsabilità dell'imputato ai fini delle statuizioni civili, l'eventuale accoglimento del ricorso per cassazione, proposto dall'imputato, impone l'annullamento della sentenza con rinvio al giudice civile competente per valore in grado di appello, a norma dell'art. 622 cod. proc. pen.

La Corte veneta, inoltre, sostiene che il trasferimento del giudizio dinanzi al giudice civile avrebbe un effetto vantaggioso per la parte civile, considerando la piena utilizzabilità in sede civile del materiale probatorio acquisito nel processo penale.

2.- Con atto depositato il 2 ottobre 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

In punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale rileva che il giudice *a quo* ha invocato una pronuncia manipolativa indicando una soluzione non costituzionalmente obbligata in una materia, quella degli istituti processuali, riservata alla discrezionalità del legislatore.

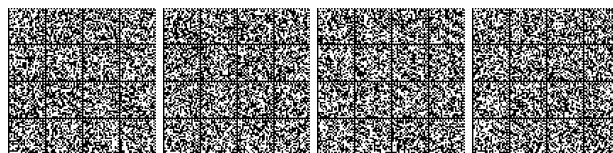
Inoltre, la Corte rimettente non avrebbe considerato che il giudizio civile ha carattere accessorio rispetto a quello penale e che la deroga al principio generale di separazione e autonomia dei giudizi prevista dall'art. 576 cod. proc. pen. si giustifica alla luce degli effetti preclusivi che, ai sensi dell'art. 652 cod. proc. pen., la sentenza penale irrevocabile spiega nel giudizio civile e dell'esigenza del giudice di secondo grado di valutare, sia pure ai soli effetti civili, la sussistenza degli elementi di colpevolezza enunciati nel capo di imputazione.

Pone, poi, in rilievo che l'auspicato trasferimento dell'azione risarcitoria al giudice civile incrementerebbe il carico pendente dinanzi ai tribunali civili, il cui impegno non è meno oneroso rispetto a quello delle corti penali, riproponendo, almeno sotto questo profilo, il problema in termini pressoché equivalenti.

3.- Con memoria depositata il 13 marzo 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sviluppato le proprie difese, richiamando gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di discrezionalità della scelta di sistema operata dal legislatore nella definizione del rapporto tra azione penale e azione civile, nonché in tema di inammissibilità delle questioni volte a ottenere pronunce manipolative con petitum non costituzionalmente obbligato.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2018, la Corte d'appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 576 del codice di procedura penale, «nella parte in cui prevede che la parte civile possa proporre al giudice penale anziché al giudice civile impugnazione ai soli effetti della responsabilità civile contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio».



Il giudice rimettente sospetta la violazione dell'art. 3 della Costituzione «perché l'attuale attribuzione altera significativamente, con palese assenza di razionale giustificazione, lo svolgimento della essenziale propria e naturale funzione del giudice penale dell'impugnazione per la deliberazione nel merito sul contenuto della pretesa punitiva pubblica».

Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 111, secondo comma, Cost., nonché i «principi costituzionali di efficienza ed efficacia della giurisdizione», perché la cognizione «su meri interessi civili, per la quale vi è già sede autonoma adeguata efficace e propria», aggravando il lavoro del giudice penale d'appello, già impegnato nella definizione di un elevatissimo numero di processi, dà luogo a un'irragionevole protrazione della loro durata.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per aver il rimettente richiesto una pronuncia manipolativa indicando una soluzione non costituzionalmente obbligata in una materia, quale quella degli istituti processuali, riservata alla discrezionalità del legislatore.

L'eccezione non è fondata.

Deve ribadirsi che «l'ordinanza di rimessione delle questioni di legittimità costituzionale non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure» (sentenza n. 175 del 2018). Ciò anche con riferimento alla materia processuale, essendosi ritenuta sufficientemente determinata nel suo verso una censura diretta a eliminare l'interferenza del codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati nella disciplina della libertà personale (sentenza n. 180 del 2018).

Nella fattispecie, la Corte d'appello, investita con impugnazione della sola parte civile avverso la sentenza di assoluzione dell'imputato per insussistenza del fatto, si duole, nella sostanza, dell'attribuzione, sempre e solo alla giurisdizione penale, della cognizione dell'impugnazione proposta dalla parte civile ai sensi della disposizione censurata (art. 576 cod. proc. pen.); attribuzione ritenuta irragionevole e ingiustificata, allorché, in una situazione in cui la vicenda penale in senso stretto si è esaurita con una pronuncia, non impugnata dal pubblico ministero, pienamente favorevole all'imputato, impone al giudice penale di esaminare i soli profili civilistici della pretesa restitutoria o risarcitoria della parte civile, che invece meglio potrebbero essere valutati da un giudice civile. In tale situazione, l'esercizio della giurisdizione penale - secondo la Corte rimettente - dovrebbe essere esclusa, in termini di inammissibilità dell'impugnazione ex art. 576 cod. proc. pen., o comunque ridimensionata a favore dell'ipotizzato riconoscimento della facoltà di impugnazione della parte civile innanzi al giudice civile.

È, quindi, ben chiaro il verso delle censure, che sono, pertanto, pienamente ammissibili.

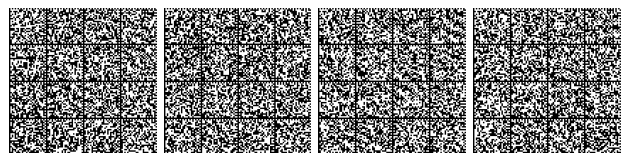
3.- Nel merito, le questioni non sono fondate nei termini che seguono.

4.- Va innanzi tutto ribadito che nel processo penale l'azione civile «assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi» (*ex plurimis*, sentenza n. 12 del 2016); l'assetto generale del nuovo processo penale è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendo prevalente, nel disegno del codice, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione del processo penale, rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di esperire la propria azione nel processo medesimo. Sicché «l'idea di fondo sottesa alla nuova codificazione [...] è che la costituzione di parte civile non dovesse essere comunque “incoraggiata”» (sentenza n. 12 del 2016).

Tale connotazione di separatezza e accessorialità dell'azione civile secondo la sede, civile o penale, in cui è proposta, emerge dal complessivo sistema normativo che ne regola l'esercizio.

Innanzitutto, il giudizio avente a oggetto le restituzioni o il risarcimento del danno, ove promosso nella sua sede propria, quella civile, prosegue autonomamente malgrado la contemporanea pendenza del processo penale (art. 75, comma 2, cod. proc. pen.), mentre la sospensione rappresenta l'eccezione, che opera nei limitati casi previsti dall'art. 75, comma 3, cod. proc. pen. Soprattutto la separatezza dei due giudizi emerge in termini netti dalla prescrizione di carattere generale dell'art. 652, comma 1, cod. proc. pen. che esclude l'efficacia (di giudicato) della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno ove il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'art. 75, comma 2, cod. proc. pen.

Invece, l'esercizio, nel giudizio penale, del diritto della parte civile alla restituzione o al risarcimento del danno, avendo carattere accessorio, ha un orizzonte più limitato, di cui quest'ultima non può non essere consapevole nel momento in cui opta per far valere le sue pretese civilistiche nella sede penale piuttosto che in quella civile. Nel fare questa opzione l'eventuale «impossibilità di ottenere una decisione sulla domanda risarcitoria laddove il processo penale si concluda con una sentenza di proscioglimento per qualunque causa (salvo che nei limitati casi previsti dall'art. 578



cod. proc. pen.) costituisce [...] uno degli elementi dei quali il danneggiato deve tener conto nel quadro della valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi delle due alternative che gli sono offerte» (sentenza n. 12 del 2016).

Il fulcro di questo sistema è imperniato sull'art. 538 cod. proc. pen.: il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno se - e solo se - pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili. Il giudice penale, neppure quando emette sentenza di assoluzione dell'imputato in quanto non imputabile per vizio totale di mente, può pronunciarsi distintamente sulle pretese restitutorie o risarcitorie della costituita parte civile. È sufficiente ricordare in proposito il principio, affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo cui il giudice dinanzi al quale sia stata impugnata una sentenza di condanna relativa a reato successivamente abrogato, nel dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, deve revocare anche i capi della sentenza che concernono gli interessi civili proprio perché questi non possono non accompagnarsi a una pronuncia di condanna dell'imputato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 settembre-7 novembre 2016, n. 46688).

Ciò conferma il carattere accessorio di tali pretese civilistiche, quando fatte valere nella sede penale. Solo eccezionalmente era stato previsto, dall'art. 577 cod. proc. pen., che la persona offesa, costituita parte civile, potesse proporre impugnazione anche agli effetti penali contro le sentenze di proscioglimento per i reati di ingiuria e diffamazione (sentenza n. 474 del 1993); facoltà questa che l'art. 9, comma 1, della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), ha abrogato. Invece, la contestuale eliminazione nell'art. 576, comma 1, cod. proc. pen., delle parole «con il mezzo previsto per il pubblico ministero», a opera dell'art. 6, lettera a), della stessa legge, che, all'art. 1, aveva escluso che il pubblico ministero potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento - prima che tale disposizione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte (sentenza n. 26 del 2007) - non ha avuto l'effetto di limitare la facoltà della parte civile di proporre appello, agli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio di primo grado (ordinanza n. 32 del 2007; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 marzo-12 luglio 2007, n. 27614).

Alla regola generale dell'art. 538 cod. proc. pen., però, l'art. 578 cod. proc. pen. introduce una deroga. Se il giudice (penale) dell'impugnazione perviene a una pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, non di meno decide sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata - con la sentenza impugnata - la condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile.

Inoltre, in sede di giudizio di cassazione, quando, infine, i gradi di merito sono esauriti, la cognizione delle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile può essere, a quel punto, devoluta al giudice civile. Infatti, l'art. 622 cod. proc. pen. prescrive che la Corte di cassazione, se annulla solamente le disposizioni o i capi che riguardano l'azione civile ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia, quando occorre, al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile.

5.- In questo sistema complessivo, retto da una regola (art. 538 cod. proc. pen.) declinata con eccezioni (artt. 578 e 622 cod. proc. pen.), la disposizione censurata (art. 576 cod. proc. pen.) costituisce uno snodo centrale nel regime delle impugnazioni. Se c'è stata non già la condanna, ma il proscioglimento dell'imputato, che preclude la strada al possibile riconoscimento delle pretese restitutorie e risarcitorie della parte civile, la legittimazione di quest'ultima a proseguire il giudizio non è illimitata: la parte civile può proporre impugnazione, agli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento, solo se pronunciata nel giudizio (ovvero anche a seguito di giudizio abbreviato quando la parte civile ha consentito questo rito).

Il comune fondamento dell'ammissibilità delle impugnazioni si rinviene nel canone generale dell'art. 568, comma 4, cod. proc. pen. che prescrive che per proporre impugnazione è necessario avervi interesse. Anche la parte civile, per poter proporre l'impugnazione ai sensi dell'art. 576 cod. proc. pen., deve avervi interesse, nel senso che deve mirare a conseguire un risultato utile o a evitare un pregiudizio che altrimenti le deriverebbe dalla pronuncia impugnata.

6.- In proposito, la giurisprudenza della Corte di cassazione è già intervenuta limando e puntualizzando l'ammissibilità dell'impugnazione della parte civile in alcune ipotesi ricadenti, o no, nella fattispecie tipica del censurato art. 576 cod. proc. pen.

Componendo un contrasto di giurisprudenza, le Sezioni unite penali hanno affermato che la parte civile è priva di interesse a proporre impugnazione avverso la sentenza di proscioglimento dell'imputato per l'improcedibilità dell'azione penale dovuta a difetto di querela, osservando che, in mancanza di gravame del pubblico ministero della sentenza di proscioglimento per mancanza di querela, l'accertamento circa la sussistenza, o meno, dell'atto condizionante la procedibilità penale non influisce in alcun modo sulla posizione processuale del danneggiato, nell'esercizio



dell'azione intesa ad affermare la responsabilità civile dell'autore dell'illecito e la sua obbligazione di risarcimento del danno procurato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno-17 settembre 2012, n. 35599).

Parimenti - si è già ricordato - è stato ritenuto inammissibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso per cassazione proposto dalla parte civile, ai soli effetti civili, avverso una sentenza di assoluzione per un reato abrogato e qualificato come illecito civile da una normativa sopravvenuta (Cass., sez. un. pen., n. 46688 del 2016).

Altresì, si è ritenuta inammissibile l'impugnazione della parte civile quando la sentenza di proscioglimento, pur pronunciata in giudizio a seguito di dibattimento, si fondi - ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468) - sulla condotta riparatoria dell'imputato (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 2 dicembre 2016-12 gennaio 2017, n. 1359). Ciò perché tale sentenza non riveste autorità di giudicato nel giudizio civile per le restituzioni o per il risarcimento del danno e non produce, pertanto, alcun effetto pregiudizievole nei confronti della parte civile (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 15 gennaio-30 gennaio 2015, n. 4610).

Invece, si è ritenuto che il giudice di appello, nel dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione o per amnistia su impugnazione, anche ai soli effetti civili, della sentenza di assoluzione a opera della parte civile, può condannare l'imputato al risarcimento dei danni in favore di quest'ultima, la cui impugnazione è pertanto ammissibile, atteso che l'art. 576 cod. proc. pen. conferisce al giudice dell'impugnazione il potere di decidere sul capo della sentenza anche in mancanza di una precedente statuizione sul punto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 11 luglio-19 luglio 2006, n. 25083).

Da ultimo, la giurisprudenza ha ritenuto che «nei confronti della sentenza di primo grado che dichiara l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, così come contro la sentenza di appello che tale decisione abbia confermato, è ammessa l'impugnazione della parte civile che lamenti l'erronea applicazione della prescrizione» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 28 marzo-3 luglio 2019, n. 28911).

7.- Con riferimento a questo quadro normativo e giurisprudenziale, le questioni sollevate dalla Corte d'appello rimettente, in relazione ai due evocati parametri (artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., in cui può ritenersi contenuto anche il generico riferimento ai «principi costituzionali di efficienza ed efficacia della giurisdizione»), convergono verso una censura unitaria: la legittimazione della parte civile a impugnare la sentenza di proscioglimento, che già l'art. 576 cod. proc. pen. condiziona al presupposto che essa sia stata «pronunciata nel giudizio», dovrebbe essere ulteriormente limitata - secondo la Corte rimettente - quando la vicenda penale in senso stretto si sia esaurita (nel senso dell'irrevocabilità della pronuncia assolutoria) e rimanga, nella sostanza, solo una controversia civile, talché l'impugnazione dovrebbe potersi porre al giudice civile piuttosto che al giudice penale.

Ma, in disparte le oscillazioni giurisprudenziali di cui si è detto al precedente punto 6, si ha che nella fattispecie la Corte d'appello rimettente non dubita affatto della legittimazione della parte civile a proporre l'impugnazione. È allora sufficiente rilevare che, del tutto coerentemente con il descritto impianto complessivo del regime dell'impugnazione della parte civile, il legislatore non ha derogato al criterio per cui, essendo stata la sentenza di primo grado pronunciata da un giudice penale con il rispetto delle regole processualpenalistiche, anche il giudizio d'appello è devoluto a un giudice penale (quello dell'impugnazione) secondo le norme dello stesso codice di rito.

E, infatti, il giudice dell'impugnazione, lungi dall'essere distolto da quella che è la finalità tipica e coesistente dell'esercizio della sua giurisdizione penale, è innanzi tutto chiamato proprio a riesaminare il profilo della responsabilità penale dell'imputato, confermando o riformando, seppur solo agli effetti civili, la sentenza di proscioglimento pronunciata in primo grado. È quindi del tutto coerente con l'impianto del codice di rito che, una volta esercitata l'azione civile nel processo penale, la pronuncia sulle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile avvenga in quella sede: pertanto, anche quando l'unica impugnazione proposta sia quella della parte civile non è irragionevole che il giudice d'appello sia quello penale con la conseguenza che le regole di rito siano quelle del processo penale.

La deviazione da questo paradigma nel caso del giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento, pronunciato dalla Corte di cassazione, della sentenza ai soli effetti civili, secondo il disposto dell'art. 622 cod. proc. pen., trova la sua giustificazione nella particolarità della fase processuale collocata all'esito del giudizio di cassazione, dopo i gradi (o l'unico grado) di merito, senza che da ciò possa desumersi l'esigenza di un più ampio ricorso alla giurisdizione civile per definire le pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile che abbia, fin dall'inizio, optato per la giurisdizione penale.

Su un piano diverso, rileva il lamentato aggravio nei ruoli d'udienza dei giudici penali dell'impugnazione in una situazione di elevati carichi di lavoro - denunciato, pur non senza ragione, dalla Corte rimettente - che richiede adeguati interventi diretti ad approntare sufficienti risorse personali e materiali, rimessi alle scelte discrezionali del legislatore in materia di politica giudiziaria e alla gestione amministrativa della giustizia.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 576 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e III, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190176

N. 177

Sentenza 5 giugno - 12 luglio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS - Computo delle settimane di contribuzione ai fini della determinazione del trattamento pensionistico.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 2, lettera b).

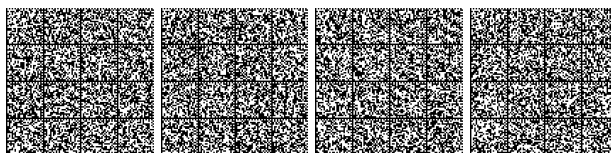
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : 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, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, nel procedimento vertente tra G. M. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 21 giugno 2018, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 giugno 2018, il Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, solleva, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui comporta l'individuazione delle 520 settimane di cui all'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e delle 780 settimane di cui all'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), coperte da contribuzione - cui si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico - in quelle anteriori alla data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché in quelle anteriori alla data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

La disposizione censurata stabilisce che - con riguardo ai soggetti che maturano i requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2011 per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria), e successive modificazioni e integrazioni, con età inferiori a quelle indicate al comma 1 del medesimo art. 12 - il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico, per coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti e i coltivatori diretti nonché della gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, si consegua trascorsi diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti.

1.1.- Il giudice rimettente rappresenta che il giudizio principale è stato istaurato a seguito del ricorso, depositato in data 29 aprile 2014, da G. M. nei confronti dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), per l'accertamento del diritto alla pensione di anzianità nella gestione artigiani, a decorrere dal 1° giugno 2013, avendo maturato, alla data del 31 dicembre 2011, un numero di contributi settimanali (n. 2086) superiore a quello (n. 2080) richiesto, per conseguire il diritto al trattamento pensionistico, dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numero 1), della legge n. 243 del 2004 e dall'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Pur concordando le parti del giudizio *a quo* sulla decorrenza del trattamento pensionistico (1° giugno 2013), il giudice rimettente riferisce che vi è disaccordo in ordine all'entità del trattamento: per il ricorrente, il rateo mensile di pensione di anzianità alla data del 1° giugno 2013, data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, ammonterebbe ad euro 2.703,62; secondo l'INPS, invece, il trattamento corrisponderebbe ad euro 2.462,85.

Tale difformità è determinata dalla diversa individuazione ad opera delle parti della data rispetto alla quale devono computarsi le ultime 520 settimane coperte da contribuzione, ai fini del computo della cosiddetta quota A del trattamento (inerente, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990, alla contribuzione versata dall'interessato alla gestione speciale per gli artigiani fino al 31 dicembre 1992), e le ultime 780 settimane coperte da contribuzione, ai fini del computo della cosiddetta quota B (afferente, ai sensi dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, alla contribuzione versata alla medesima gestione previdenziale dal 1° gennaio 1993): secondo il ricorrente, tali settimane devono essere individuate in quelle antecedenti al 30 novembre 2011, data di maturazione dei requisiti per il pensionamento; per l'INPS, le predette settimane vanno invece individuate in quelle antecedenti al 1° giugno 2013, data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione per effetto della disposizione censurata.



La questione è se, ai fini dell'individuazione delle 520 e 780 settimane coperte da contribuzione (alle quali si riferiscono i redditi da computare per la determinazione del reddito medio annuo costituente la base di calcolo del trattamento pensionistico), debba essere considerato o no l'intervallo di tempo tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione (cosiddetta finestra mobile), introdotto dall'art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010.

Il rimettente ritiene che il tenore letterale della disposizione denunciata, in coordinato disposto con le ricordate disposizioni dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nel fare espresso riferimento alla «decorrenza del trattamento pensionistico», impone di accogliere la tesi dell'INPS, ovvero di computare le predette settimane in riferimento a quelle anteriori a tale data di decorrenza.

Tuttavia, secondo il giudice tridentino, ciò determinerebbe conseguenze irragionevoli nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, il lavoratore una volta maturati i requisiti di accesso al pensionamento, anziché cessare l'attività lavorativa, la prosegua nei diciotto mesi previsti dalla disposizione censurata per conseguire il diritto alla decorrenza della pensione, ma produca un reddito che incide negativamente sull'importo del trattamento altrimenti determinabile alla data di perfezionamento dei requisiti.

1.2.- Il rimettente, pertanto, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui determinerebbe tale irragionevole effetto, ledendo il principio di razionalità posto dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, pur in presenza di una ulteriore contribuzione connessa all'attività lavorativa prestata nel periodo intercorrente tra la data della maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi per la pensione di anzianità e la data della sua decorrenza, il trattamento pensionistico verrebbe a risultare inferiore a quello che sarebbe stato attribuito in mancanza della predetta contribuzione, sulla base dei requisiti anagrafici e contributivi maturati.

Il giudice *a quo* rappresenta di aver già sollevato nel medesimo giudizio principale, con ordinanza del 6 ottobre 2015, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, dichiarata «inammissibile» da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2018, «per non corretta individuazione della norma denunciata». Ciò perché l'effetto lamentato dal rimettente non era determinato dalle disposizioni allora censurate, bensì dall'art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, poiché è tale disposizione a porre il reale *thema decidendum* «costituito dal rilievo e dalla qualificazione giuridica del periodo di attesa della cosiddetta “finestra”, allorché l'assicurato prosegua l'attività lavorativa e quindi la contribuzione, ai fini della determinazione dell'entità del trattamento pensionistico».

Pertanto, il rimettente evidenzia di aver proposto una nuova questione in riferimento all'art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, su una norma diversa da quelle indicate nella precedente ordinanza di rimessione. In proposito richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 189 del 2001, n. 433 del 1995, n. 451 del 1989, n. 930 del 1988 e le ordinanze n. 399 del 2002 e n. 164 del 1987), secondo cui l'art. 24, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), preclude la riproponibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, da parte dello stesso giudice, soltanto se la precedente pronuncia abbia natura decisoria, di talché non osta all'esame nel merito della questione la declaratoria di inammissibilità basata su una mera lacuna della prima ordinanza di rimessione.

Riguardo alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* afferma che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla sua soluzione poiché, dato il ricordato tenore letterale della disposizione censurata, la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere parzialmente rigettata.

In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che, qualora nei diciotto mesi tra la data di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento e quella di decorrenza del diritto al trattamento l'interessato non avesse svolto alcuna attività lavorativa, l'INPS gli avrebbe attribuito, alla data di decorrenza del diritto alla pensione, un rateo mensile di euro 2.703,62, anziché quello inferiore concretamente riconosciutogli, in quanto, nell'ipotesi in cui in detto periodo non fossero stati versati contributi, esso sarebbe stato considerato neutro.

Alla stregua delle considerazioni svolte, il Tribunale ordinario di Trento ritiene «contraria al principio di razionalità, insito nel precetto ex art. 3 comma 1 Costituzione, sia nel senso di razionalità pratica, sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione (in questo senso Corte costituzionale n. 113 del 2015 e n. 172 del 1996), una norma che determini in presenza di ulteriore contribuzione un trattamento pensionistico inferiore a quello che sarebbe stato attribuito in mancanza di quella stessa contribuzione».

Secondo il rimettente, il lavoratore una volta conseguiti i requisiti per l'accesso al pensionamento non può subire una riduzione del trattamento maturato a tale data se prosegue l'attività lavorativa, essendo illogico che il versamento di un'ulteriore contribuzione determini una diminuzione della prestazione.



Aggiunge il giudice *a quo* che la norma censurata «comporta che la contribuzione conseguita successivamente al momento di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento produce un duplice e contrastante effetto sul trattamento pensionistico». Ciò in quanto «i redditi prodotti nel periodo dei diciotto mesi vengono considerati sotto un duplice aspetto: quale contribuzione ai fini del computo della pensione secondo il sistema retributivo, sia ai fini del computo della quota D secondo il sistema contributivo». Ad avviso del giudice *a quo*, «appare contraddittorio che una stessa contribuzione venga considerata due volte ai fini della determinazione del trattamento pensionistico e, per di più, nel contempo, diminuisca una quota (nel caso in esame *due*) e ne incrementi un'altra (senza peraltro compensare la prima perdita)».

2.- L'INPS, nel costituirsi nel giudizio incidentale, ha chiesto di dichiarare inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale.

2.1.- In ordine alla inammissibilità, l'Istituto deduce che il giudice rimettente ha «omesso di interpretare la norma scrutinata nel quadro del diritto vivente, laddove, al contrario di quanto dal medesimo reputato, il ridetto articolo 12 del decreto legge n. 78 del 2010 si palesa immune da ogni dubbio di illegittimità ove letto in coerenza con i principi affermati da codesta Corte e dalla Corte suprema di cassazione sia in punto di neutralizzazione dei periodi contributivi sfavorevoli, sia in punto di identificazione del momento perfezionativo del diritto a pensione quando la decorrenza venga fissata in regime di posticipazione normativa dell'accesso» (cosiddetto regime delle «finestre»).

In particolare, l'Istituto afferma che il Tribunale rimettente «non ha valutato se il calcolo della pensione del lavoratore autonomo che acceda alla pensione in base al regime delle finestre di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 78 del 2010 debba essere effettuato applicando la «neutralizzazione» o «sterilizzazione» dei contributi sfavorevoli versati successivamente al raggiungimento del requisito anagrafico».

Ciò in riferimento alla sopravvenuta sentenza n. 173 del 2018 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote del trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole.

Secondo l'Istituto, l'applicazione di tale decisione rende irrilevante la questione posta dal giudice rimettente, poiché «il periodo corrispondente all'attesa della finestra di uscita, in quanto accreditato successivamente al raggiungimento del requisito contributivo, dovrebbe essere neutralizzato, se sfavorevole». Ad avviso dell'INPS, «non appare pertanto rilevante che nella fattispecie si applichi lo slittamento previsto dall'art. 12, comma 2, lettera b), del decreto-legge n. 78 del 2010».

2.2.- Sotto altro profilo, l'INPS deduce la infondatezza della ricostruzione operata dal Tribunale rimettente del regime delle «finestre» e della sua incisività nel procedimento di perfezionamento del diritto alla pensione.

L'Istituto previdenziale ritiene che le argomentazioni svolte in proposito dal rimettente muovono dal presupposto che il diritto a pensione sia maturato al momento del raggiungimento dei requisiti stabiliti dall'art. 6 (*recte*: art. 1, comma 6) della legge n. 243 del 2004, con la conseguenza che il periodo di slittamento derivante dal sistema delle «finestre» diventerebbe ultroneo rispetto alla maturazione del diritto a pensione, e che la decorrenza della pensione non rappresenterebbe il momento che fissa la data fino alla quale la contribuzione versata deve essere considerata per ricavare il reddito base utile ai fini del calcolo della pensione.

Tuttavia tale assunto del giudice rimettente contrasterebbe, ad avviso dell'INPS, con i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità (viene citata, in particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 24 agosto 2007, n. 18041) sugli effetti dello slittamento temporale determinato dal sistema delle «finestre», introdotto per le pensioni di anzianità dall'art. 1, comma 2-*bis*, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, e dall'art. 1, comma 29, della legge n. 335 del 1995.

In particolare, l'INPS evidenzia che la Corte di cassazione ha chiarito che il momento di perfezionamento del diritto al trattamento pensionistico diviene il momento in cui è decorso il periodo previsto dalla normativa, ovvero va identificato nella data di apertura della «finestra» indicata caso per caso dalla legge. In tal modo, il tempo diventa elemento costitutivo del diritto alla pensione, poiché la decorrenza del periodo stabilito dal legislatore perfeziona il relativo diritto. Ne consegue che le ultime settimane contributive da prendere in considerazione ai fini della determinazione del trattamento sono quelle corrispondenti «agli ultimi versamenti contributivi prima della cessazione dell'attività lavorativa». Fermo restando che «nel computo delle ultime settimane contributive utili, pur assunta come data di riferimento quella di decorrenza della pensione, debbano essere neutralizzate le settimane sfavorevoli successive al raggiungimento del requisito contributivo».



2.3.- Da ultimo, l'Istituto rileva che «non appare conferente, né rilevante al fine del vaglio della questione posta, il dubbio espresso dal Giudice remittente secondo cui “appare contraddittorio che una stessa contribuzione venga considerata due volte ai fini della determinazione del trattamento pensionistico e, per di più, nel contempo, diminuisca una quota (nel caso in esame *due*) e ne incrementi un'altra (senza peraltro compensare la prima perdita)”».

Premesso che, in base al sistema pensionistico, le ultime settimane contributive sono, generalmente, le più favorevoli perché corrispondenti ai redditi più alti percepiti dal lavoratore, in quanto, normalmente, il reddito viene incrementato nel tempo rispetto al livello iniziale, l'Istituto evidenzia che «una medesima settimana collocata nell'ultimo periodo lavorativo viene inclusa nel computo del reddito o retribuzione medi ai fini della liquidazione del trattamento in regime retributivo, sia della quota A sia della quota B. La medesima settimana dovrà poi essere valorizzata anche per commisurare la quota finale liquidata in regime contributivo. Si tratta, all'evidenza, di criteri di calcolo, stabiliti dal legislatore in coerenza con la necessità di tener conto che nel tempo, durante il periodo assicurativo, vengono talvolta mutati i criteri di liquidazione».

Precisa l'INPS che il periodo contributivo dal 2012 in poi, poiché viene valorizzato col sistema contributivo, non incrementa una quota, né ne diminuisce altre, in quanto il reddito percepito in quel periodo costituisce un elemento di calcolo che viene utilizzato nel computo di ciascuna quota, secondo le regole particolari che regolano ognuna di esse.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto chiedendo di dichiarare inammissibile e comunque infondata la questione.

3.1.- In punto di inammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che il giudice rimettente si è limitato a censurare il solo art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, mentre, secondo la sentenza di questa Corte n. 23 del 2018, «l'effetto censurato» dal giudice *a quo* non scaturisce dalle «sole disposizioni censurate» nella precedente ordinanza di rimessione, vale a dire gli artt. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995. Pertanto il giudice *a quo* non avrebbe, ancora una volta, individuato correttamente le norme di riferimento che costituiscono il sistema complessivamente considerato e vigente in relazione alla sollevata questione di legittimità costituzionale.

3.2.- In ordine alla infondatezza, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che la censura di illegittimità costituzionale prospettata dal giudice rimettente non avrebbe pregio.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il sistema della “finestra” costituirebbe un contemperamento fra interessi del lavoratore e contenimento della spesa pubblica, sorretto dall'art. 81 Cost. e dalla necessità di assolvere gli obblighi scaturenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Inoltre la legittimità della norma censurata sarebbe confermata dalla circostanza che essa «non è innovativa, dal momento che all'atto dell'adozione della stessa già risultava vigente un regime delle decorrenze dei trattamenti, determinato anche ai sensi della legge n. 335/1995 citata, con posticipo delle medesime rispetto alla data di maturazione dei requisiti». Sempre secondo l'Avvocatura, la disposizione in esame «ha, dunque, rimodulato la determinazione dei preesistenti periodi di posticipo della decorrenza con lo scopo di migliorare la sostenibilità economico-finanziaria del sistema pensionistico e della finanza pubblica».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 12, comma 2, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui comporterebbe che il trattamento pensionistico sia determinato facendo riferimento agli ultimi dieci anni, ovvero le 520 settimane di cui all'art. 5, comma 1, della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), e agli ultimi quindici anni - ovvero le 780 settimane di cui all'art. 1, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), di redditi coperti da contribuzione che precedono la data di insorgenza del diritto alla decorrenza della pensione, anziché quella di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

In punto di fatto, il giudice riferisce che il giudizio principale riguarda la determinazione del trattamento pensionistico di anzianità di un lavoratore autonomo che ha maturato i requisiti anagrafici e contributivi il 30 novembre 2011, ma ha acquisito il diritto alla decorrenza della pensione diciotto mesi dopo, cioè dal 1° giugno 2013, per effetto della cosiddetta finestra mobile, introdotta dall'art. 12, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.



Pur avendo proseguito l'attività lavorativa e la correlata contribuzione nel predetto periodo di diciotto mesi, a seguito del reddito prodotto, che ha inciso negativamente sulla base di computo del trattamento come determinato ai sensi delle ricordate disposizioni della legge n. 233 del 1990 e della legge n. 335 del 1995, il lavoratore ricorrente si è visto calcolato dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) un rateo mensile di euro 2.462,85, invece che di euro 2.703,62, quale "virtualmente" risultante alla data di maturazione del requisito contributivo.

Il giudice *a quo* ritiene irragionevole, e dunque contraria all'art. 3 Cost., una normativa in base alla quale il trattamento pensionistico determinabile alla data del conseguimento del requisito contributivo venga a essere ridotto, nonostante la maggiore contribuzione versata successivamente a tale data. L'irragionevolezza sarebbe tanto più evidente in quanto, se il lavoratore non avesse lavorato durante il periodo della "finestra", si sarebbe visto liquidare un trattamento maggiore di quello attribuibile alla data di accesso al trattamento pensionistico, pur avendo versato una minore contribuzione.

Il rimettente rappresenta di aver già sollevato nel medesimo giudizio principale, con ordinanza del 6 ottobre 2015, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, ma tale questione con sentenza n. 23 del 2018 era stata dichiarata «inammissibile» «per non corretta individuazione della norma denunciata». Ciò in quanto questa Corte aveva rilevato che l'effetto lamentato dal rimettente non era prodotto dalle disposizioni allora censurate, bensì dall'art. 12, comma 2, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010 e che era, dunque, tale disposizione a porre il reale *thema decidendum* della questione sollevata, «costituito dal rilievo e dalla qualificazione giuridica del periodo di attesa della cosiddetta "finestra", allorché l'assicurato prosegua l'attività lavorativa e quindi la contribuzione, ai fini della determinazione dell'entità del trattamento pensionistico».

Pertanto, il rimettente evidenzia di aver proposto una nuova questione in riferimento all'art. 12, comma 2, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010 e, dunque, su una norma diversa da quelle indicate nella precedente ordinanza di rimessione.

1.1.- L'INPS e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione.

2.- Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- L'INPS ha eccepito che il giudice rimettente avrebbe omesso di interpretare la disposizione censurata nel quadro del diritto vivente, ovvero alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione sulla "finestra", secondo cui il decorso del relativo periodo temporale è elemento costitutivo del diritto a pensione, nonché dell'insegnamento della stessa Cassazione e di questa Corte in ordine al principio di "neutralizzazione" dei periodi contributivi sfavorevoli successivi alla maturazione del requisito contributivo e anagrafico previsto per il trattamento pensionistico.

A tale ultimo riguardo l'Istituto richiama la sopravvenuta sentenza n. 173 del 2018 di questa Corte che ha riconosciuto applicabile anche ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS il predetto principio. Ad avviso dell'INPS, tale decisione renderebbe, difatti, irrilevante l'odierna questione, comportando la neutralizzazione delle settimane di contribuzione sfavorevoli conseguite dal lavoratore interessato durante il periodo della "finestra" e, dunque, successivamente al raggiungimento del requisito contributivo per il trattamento pensionistico.

2.2.- L'eccezione va disattesa.

In disparte dalla valutazione nel merito di quanto argomentato dall'Istituto, la dedotta omissione interpretativa non è comunque ravvisabile. Difatti, l'ordinanza di rimessione è antecedente alla sentenza n. 173 del 2018, e dunque al momento della sua proposizione la questione in oggetto era prospettabile, stante l'ambito applicativo del principio di neutralizzazione come all'epoca risultava dalla giurisprudenza costituzionale che lo riconosceva applicabile in riferimento, in via generale, alle sole gestioni pensionistiche dei lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (a partire dalla sentenza n. 428 del 1992), oltre che a specifiche gestioni previdenziali (sentenza n. 433 del 1999, relativa al trattamento pensionistico degli agenti di commercio iscritti all'ENASARCO), e dunque non al trattamento previdenziale dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni INPS.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito la inammissibilità della questione per non avere il giudice rimettente individuato correttamente le norme che assumono rilievo ai fini dell'odierna questione, essendosi limitato a censurare l'art. 12, comma 2, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010, là dove l'effetto lamentato scaturisce, secondo quanto evidenziato dalla sentenza di questa Corte n. 23 del 2018, anche da altre disposizioni: in particolare, da quelle di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e all'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, relative alla individuazione delle settimane contributive utili a determinare la base pensionabile per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS.

2.4.- L'eccezione non è fondata.



Pur nella stringatezza dell'esposizione sul punto, dal complessivo tenore dell'ordinanza comunque si evince che il giudice rimettente fa derivare l'effetto lamentato dal coordinato disposto della disposizione oggi censurata con quelle richiamate dall'Avvocatura generale dello Stato e oggetto della questione già sollevata con la precedente ordinanza dallo stesso giudice, dichiarata inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 23 del 2018.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- Il giudice rimettente denuncia la illegittimità della norma censurata, là dove a suo avviso determinerebbe l'irragionevole effetto, come tale lesivo del principio posto dall'art. 3 Cost., che l'ulteriore contribuzione versata dal lavoratore durante il periodo di attesa per la decorrenza del trattamento ("finestra"), invece di incrementare il trattamento calcolabile alla data di maturazione del requisito contributivo, ne possa comportare una riduzione.

Tale effetto risulterebbe ancor più paradossale ove si consideri che, se il lavoratore non avesse proseguito l'attività lavorativa, l'importo del trattamento pensionistico sarebbe stato più elevato, in quanto la base di calcolo sarebbe rimasta "cristallizzata" in quella più elevata determinabile al momento del conseguimento del requisito contributivo e anagrafico.

3.2.- La questione nei termini così prospettati dal giudice *a quo* avrebbe avuto una sua consistenza.

Con riferimento al sistema pensionistico dei lavoratori subordinati, la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 82 del 2017) ha ripetutamente evidenziato l'irragionevolezza di un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione, conduceva a risultati antitetici, in quanto correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, incidendo in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata.

Sebbene l'ordinanza tralasci di illustrare gli indirizzi giurisprudenziali in materia e, in particolare, quelli in ordine all'ambito applicativo del principio di "neutralizzazione", a ben vedere il giudice rimettente ne invoca l'applicazione nella situazione oggetto del giudizio principale, concernente il trattamento pensionistico di un lavoratore autonomo iscritto alla competente gestione speciale INPS.

3.3.- Senonché, la questione così prospettata dal giudice rimettente risulta oramai superata dalla sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 173 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, «nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole».

L'intervenuto riconoscimento dell'operatività del principio di "neutralizzazione" anche per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS ne consente dunque l'applicazione allo specifico caso in esame, così risolvendo i dubbi di legittimità prospettati dal rimettente.

Difatti, in conformità all'indirizzo espresso dalla Corte di cassazione (*ex plurimis*, sezione lavoro, sentenze 24 agosto 2007, n. 18041, e 26 giugno 2017, n. 15879), il momento di perfezionamento del diritto alla pensione è costituito dalla decorrenza del periodo di slittamento per l'accesso al trattamento pensionistico, come previsto dalla disposizione denunciata. Tuttavia, applicando il principio di "neutralizzazione", non si dovrà tener conto della contribuzione successiva alla data di perfezionamento del prescritto requisito contributivo, ove essa determini, per effetto del reddito conseguito dall'interessato durante il periodo della "finestra", una riduzione del trattamento calcolabile alla predetta data di perfezionamento del requisito.

3.4.- Sotto tale profilo risultano dunque corrette le ricordate considerazioni svolte dall'INPS circa l'effetto dirimente della sentenza di questa Corte n. 173 del 2018 sulla odierna questione: applicando il principio di "neutralizzazione", la norma censurata, viene, difatti, a risultare immune dai dedotti profili di illegittimità, non comportando, in combinato disposto con gli artt. 5, comma 1, della legge n. 233 del 1990 e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995, l'effetto pregiudizievole lamentato dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata dal Tribunale ordinario di Trento, sezione per le controversie di lavoro, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

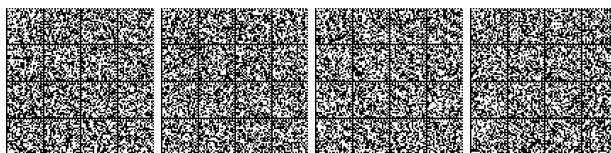
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190177



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 65

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Previsioni di recepimento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 inerente alla definizione e all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza - Approvazione del prospetto contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari afferente alle persone non autosufficienti o con disabilità o con disturbi mentali - Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza) - Applicabilità delle quote di compartecipazione regionale stabilite, laddove difforni da quelle attuali, a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con strutture accreditate.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6 «“Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione»”), art. 1, commi 1 e 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione 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 Puglia, in persona del Presidente in carica, con sede a Bari, lungomare Nazario Sauro n. 33, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6 pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 1° aprile 2019, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 20 maggio 2019.

In data 1° aprile 2019, nel n. 36 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) — LEA sociosanitari — Quote di compartecipazione».

La legge consta di un unico articolo, composto da tre commi.

In particolare, il comma 1 interviene in materia di livelli essenziali di assistenza - LEA, disponendo come segue.

1. Al fine di recepire le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), viene approvato il prospetto, di seguito riportato, contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative compartecipazioni:



LEA DPCM 12 gennaio 2017	Macrolivello di assistenza	Riferimenti norme nazionali e regionali	Quota di compartecipazione Fondo sanitario regionale	Quota di compartecipazione assistito/comune
Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza)				
Trattamenti estensivi di cura e recupero funzionale di norma non superiori a sessanta giorni	Residenziale	RSA l.r.n. 53/2017	100%	
Trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale		RSA l.r.n. 53/2017	50%	50%
Trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale	Semiresidenziale	RSA r.r. n. 3/2005 Centro diurno art. 60-ter r.r. n. 4/2007	50%	50%
Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone con disabilità				
Trattamenti di riabilitazione intensiva	Residenziale	Presidi di riabilitazione r.r. n. 12/2015	100%	
Trattamenti di riabilitazione estensiva		Presidi di riabilitazione r.r. n. 12/2015	100%	
Trattamenti socio-riabilitativi di recupero e mantenimento delle abilità funzionali residue	Residenziale	Presidi di riabilitazione r.r. n. 12/2015 RSA disabili r.r. n. 3/2005 RSSA art. 58 r.r. n. 4/2007 Comunità	70% disabili in condizioni di gravità che richiedono elevato impegno assistenziale e tutelare	30%
		RSSA art. 58 r.r. n. 4/2007 Comunità socioriabilitativa art. 57 r.r. n. 4/2007	40% disabili che richiedono moderato impegno assistenziale e tutelare	60%
Trattamenti di riabilitazione estensiva	Semiresidenziale	Presidi di riabilitazione r.r. n. 12/2015	100%	
Trattamenti socio-riabilitativi di recupero e mantenimento delle abilità funzionali residue	Semiresidenziale	Presidi di riabilitazione r.r. n. 12/2015 Centro diurno art. 60 r.r. n. 4/2007	70%	30%
Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone con disturbi mentali				
Trattamenti terapeutico-riabilitativi intensivi	Residenziale	Strutture riabilitative psichiatriche r.r. n. 3/2005	100%	
Trattamenti terapeutico-riabilitativi estensivi			100%	
Trattamenti socio-riabilitativi a bassa intensità riabilitativa		Casa per la vita art. 70 r.r.n. 3/2005	40%	60%
Trattamenti terapeutico-riabilitativi estensivi	Semiresidenziale	Strutture riabilitative psichiatriche diurne r.r. n. 3/2005	100%	



il comma 2 stabilisce poi che:

«2 - Le quote di compartecipazione di cui innanzi, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate:

a) ai sensi del regolamento regionale 16 aprile 2015, n. 12 (Presidi territoriali di recupero e riabilitazione funzionale dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche, sensoriali o miste: fabbisogno, autorizzazione alla realizzazione, autorizzazione all'esercizio, accreditamento, requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici;

b) ai sensi del regolamento regionale di cui all'art. 29, comma 6, della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private);

c) ai sensi del regolamento regionale di modifica del regolamento regionale 13 gennaio 2005, n. 3 (Requisiti per autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie) - sezione D.05.».

I riportati commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale n. 6/2019 violano la competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Con il presente ricorso l'art. 1 della legge regionale indicata in epigrafe viene dunque impugnato affinché, limitatamente ai commi 1 e 2, ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per il seguente

MOTIVO

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione

Al fine d'illustrare la prospettata censura, occorre richiamare brevemente il quadro normativo di riferimento ed anzitutto rammentare che l'art. 1, ai commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ha disposto che:

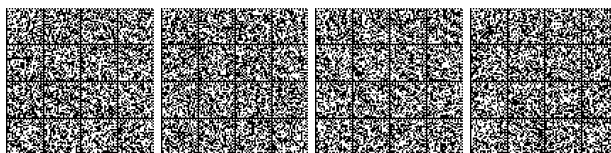
«Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche individuate ai sensi del comma 3, e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente.»

Il comma 7 del medesimo art. 1, per quanto qui interessa, ha stabilito, tra l'altro, che «Sono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate».

Successivamente, con l'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è stato disposto che la definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui al citato art. 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502/1992, «sono effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari».

Ai sensi del menzionato art. 1, comma 554, della legge n. 208/2015 è stato adottato, da ultimo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 18 marzo 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502».



In particolare, all'art. 30 del predetto decreto presidenziale, rubricato «Assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti», vengono previsti — quali livelli essenziali di assistenza — «trattamenti estensivi di cure e recupero funzionale» di norma non superiori a sessanta giorni (comma 1, lettera *a*) e «trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale» (comma 1, lettera *b*)).

Ciò posto, l'art. 1, comma 1, della legge regionale pugliese n. 6/2019 in questione, al dichiarato fine di recepire le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 recante la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, approva il prospetto contenente il quadro dei trattamenti sanitari che costituiscono livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari per la cura delle persone non autosufficienti o con disabilità o con disturbi mentali.

Lo stesso prospetto indica anche la quota di compartecipazione della regione alle spese per tali trattamenti sanitari.

La disposizione regionale in esame, pur essendo coerente, dal punto di vista dei trattamenti, con quelli previsti dal Capo IV del menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, limita però, al primo riquadro del prospetto, i trattamenti residenziali e semiresidenziali in questione a particolari categorie di persone non autosufficienti: «anziani e soggetti affetti da demenza».

Tale limitazione non trova riscontro nell'art. 30 del ripetuto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, riguardante in particolare l'«assistenza sociosanitaria, residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti», disposizione la quale fa genericamente riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti, senza, in particolare, prevedere alcun vincolo di età o alcuna specifica patologia per l'erogazione dei menzionati trattamenti.

È pertanto evidente come la normativa di cui alla legge regionale impugnata, limitando e circoscrivendo l'ambito dell'intervento assistenziale regionale a favore — unicamente — di particolari categorie di persone non autosufficienti («anziani e soggetti affetti da demenza»), si ponga in manifesto contrasto con quanto inderogabilmente disposto dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione e, quindi, con il parametro costituzionale ivi enunciato: competenza di cui è espressione e declinazione il pluricitato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017.

Il comma 2 del medesimo art. 1 della legge regionale dispone poi che le «nuove» quote di compartecipazione regionale ai menzionati trattamenti, stabilite dal comma 1, laddove difformi da quelle attuali, si applichino a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate.

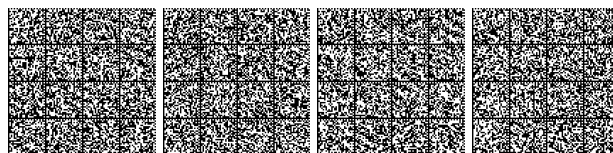
Per questo verso, la norma, oltre ad essere eccessivamente generica — non individuando un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovranno essere attuate, — comporta, di fatto, la mancata (temporanea) applicazione — o, se si preferisce, il differimento dell'inizio dell'efficacia — dell'art. 30 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 che, nello stabilire le quote di compartecipazione del Servizio sanitario per i trattamenti in questione, ne prevede — invece — l'entrata in vigore dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto stesso.

La disposizione comporta inoltre disparità e disomogeneità nell'applicazione delle quote di compartecipazione a livello regionale, atteso che, nella realtà, la decorrenza degli accordi contrattuali differisce da struttura a struttura, essendo l'efficacia di quelli condizionata dalla data della relativa stipula con la regione.

Per le ragioni esposte, i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge regionale *de qua* contrastano dunque con la competenza riservata allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza - LEA.

Si precisa, per completezza, che non è qui contestato il potere delle regioni di emanare norme di dettaglio una volta che lo Stato abbia esercitato la propria competenza nella definizione dei LEA (nella specie attuata mediante il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017); sono invece contestati la violazione ed il depauperamento del contenuto degli specifici livelli minimi delle prestazioni sopraindicati operati dalle norme regionali impugnate, livelli che la normativa statale ha inteso garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e, altresì, all'interno di ogni singola regione (in conformità a quanto espresso dalla giurisprudenza costituzionale in tema di violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione: v. le sentenze numeri 222 del 2013 e 10 del 2010).

Cosicché la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione si risolve altresì, e di riflesso, nella lesione del diritto alla salute e nell'introduzione di non ammissibili disparità di trattamento a livello nazionale e regionale.



PTM

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 36 del 1° aprile 2019, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 20 maggio 2019.

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 20 maggio 2019, della determinazione di impugnare la legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 36 del 1° aprile 2019, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 36 del 1° aprile 2019.

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

Roma, 29 maggio 2019

L'Avvocato dello Stato: PAMPANELLI

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI

19C00179

MARCO NASSI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-029) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

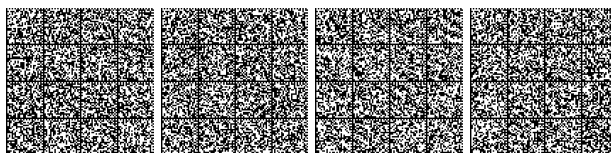
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:		€	1,00
serie generale		€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione		€	1,50
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico		€	1,00
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione		€	6,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico		€	6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € **1,01 (€ 0,83 + IVA)**

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

