

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 aprile 2021

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. 52. Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Immobili di proprietà regionale in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età - Alienazione a prezzo simbolico alle associazioni del Terzo settore detentrici da almeno tre anni consecutivi, se iscritte nel registro regionale generale di volontariato - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevole esclusione per le associazioni onlus a carattere nazionale - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Erogazione di un contributo in favore delle sole associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e a favore degli indigenti per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali - Violazione dei principi di uguaglianza e di sussidiarietà orizzontale - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Finanziamento dei centri anti violenza promossi da enti, associazioni onlus e associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Lamentata esclusione delle associazioni di promozione sociale, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e di sussidiarietà orizzontale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Concessione di contributi per la sterilizzazione dei cani e la prevenzione del randagismo alle associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo, nonché in favore delle associazioni di tutela degli animali di affezione iscritti nel registro regionale per l'assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti appartenenti alle colonie feline censite nel territorio regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia, accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48, art. 4, comma 26, che introduce il comma 2-bis all'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35, 8, commi 8, 18, 34 e 35, e 9.
- Costituzione, artt. 3 e 118. Pag. 1

N. 53. Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

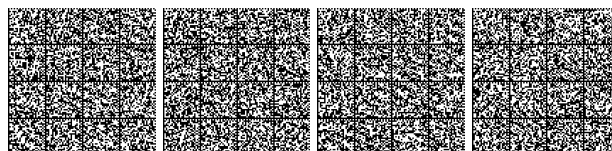
Ambiente - Norme della Regione Molise - Procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Adozione del relativo provvedimento all'esito di una conferenza di servizi, con conseguente confluenza nel provvedimento autorizzatorio unico regionale - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s)..... Pag. 10

N. 54. Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Classificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia e assoggettamento al regime di segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio afferenti al regime dei titoli abilitativi - Illegittimità costituzionale parziale.



Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Introduzione, per tale porzione recuperata, di specifici requisiti di altezza e di illuminazione - Salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative, regionali e statali, poste a presidio degli edifici soggetti a tutela - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Modifiche esterne - Adozione di apposito regolamento edilizio comunale - Salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative, regionali e statali, poste a presidio degli edifici soggetti a tutela - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51, artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo. Pag. 15

N. 55. Sentenza 25 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante per il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti (art. 116, secondo comma, cod. pen.) rispetto alla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma. Pag. 22

N. 56. Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Condannati ultrasettantenni - Possibile espiazione della reclusione mediante detenzione domiciliare - Preclusione per coloro che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva - Irragionevolezza e violazione dei principi di rieducazione e umanità della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 01.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 30

N. 57. Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Misure urgenti anti-COVID-19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali - Colloqui dei detenuti - Detenuti e internati sottoposti al c.d. carcere duro (art. 41-bis ord. penit.) - Possibilità che i colloqui con i figli minorenni possano essere svolti a distanza mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile - Asserita omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili idonei a garantire lo sviluppo e il benessere psico-fisico del minore, dei principi a tutela dell'infanzia e della gioventù, del principio della finalità rieducativa della pena, nonché dei principi convenzionali a tutela dei minori e del diritto della persona al rispetto della vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza e che vietano i trattamenti inumani e degradanti - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, art. 4; legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), terzo periodo.



- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 1, 3, 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24. Pag. 36

N. **58.** Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Validità temporale delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, anche nel comparto del Servizio sanitario regionale, con ulteriori adempimenti procedurali per quelle più risalenti - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione della propria competenza normativa e amministrativa nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, dell'ordinamento degli enti locali, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, del principio di leale collaborazione e dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Spese per il personale sanitario - Estensione dell'ambito di applicazione della disciplina statale alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione delle rispettive competenze normative e amministrative nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti e stato giuridico ed economico del personale, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, dell'autonomia finanziaria, dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Successiva modificazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 147, 149 e 269, modificativo del comma 5-ter dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- Statuto per la Valle d'Aosta, artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), e 4; Costituzione, artt. 3, 5, 97 e 117, commi secondo, terzo e quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. Pag. 43

N. **59.** Sentenza 24 febbraio - 1° aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Licenziamento del lavoratore per giustificato motivo oggettivo - Manifesta insussistenza del fatto contestato - Possibilità, anziché necessità, per il giudice, di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro - Intrinseca irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, settimo comma, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41 e 111, secondo comma. Pag. 52

N. **60.** Ordinanza 11 marzo - 1° aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

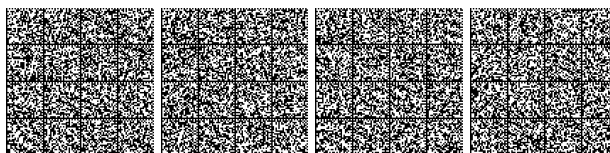
Esecuzione penale - Mandato di arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna del cittadino italiano o di altro Stato membro dell'UE che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano - Applicabilità al cittadino di uno Stato terzo che si trovi nelle medesime condizioni - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio della finalità rieducativa della pena e del diritto, anche convenzionale, alla vita familiare del condannato - Sopravvenuta modifica della normativa censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.



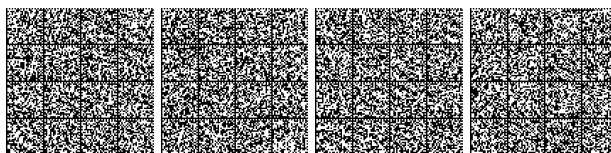
- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma; Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, art. 4, paragrafo 6; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7. Pag. 62

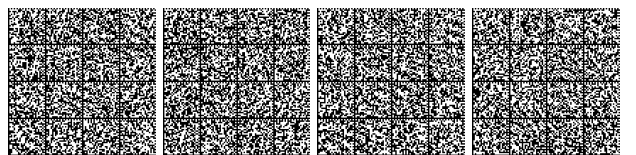
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022 - Clausola di salvaguardia - Previsione che, in caso di mancata approvazione delle modifiche all'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri derivanti, pari ad euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del decreto-legge n. 34 del 2020.**
- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario)..... Pag. 67
- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in favore del libero Consorzio comunale di Siracusa - Previsione di un contributo, per l'esercizio finanziario 2020, per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e al personale della società partecipata Siracusa Risorse - Previsione che ai relativi oneri si fa fronte mediante corrispondente riduzione, per l'esercizio finanziario 2020, di parte del disavanzo finanziario per l'anno 2014 relativo ai fondi ordinari della Regione, da riassorbire in venti esercizi finanziari a partire dal 2015 (Missione 0, Programma 0, capitolo 000004).**
- Legge della Regione Siciliana 30 dicembre 2020, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie), art. 8..... Pag. 69
- N. 38. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 6 ottobre 2020
- Consiglio regionale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contenimento della spesa pubblica riferita ai costi della rappresentanza politica regionale - Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio - Consiglieri regionali cessati dal mandato - Riduzione temporanea, dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2019, dell'assegno suddetto e della sua quota nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive previste dalle Tabelle A e B allegate.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), artt. 1 e 3. Pag. 71



- N. 39. Ordinanza del Tribunale di Udine del 25 gennaio 2021
Fallimento e procedure concorsuali - Cooperative - Società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa - Accertamento giudiziario dello stato di insolvenza non preventivamente dichiarato - Previsione che, ai fini della pronuncia della sentenza di accertamento dello stato di insolvenza, il tribunale prescinde dalla considerazione dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa.
- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 202, primo comma. Pag. 80
- N. 40. Ordinanza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto del 15 gennaio 2021
Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione, fino al 30 giugno 2021, di ogni procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore.
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 54-ter, come modificato dagli artt. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), e 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea")..... Pag. 83





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 52

Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Immobili di proprietà regionale in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età - Alienazione a prezzo simbolico alle associazioni del Terzo settore detentrici da almeno tre anni consecutivi, se iscritte nel registro regionale generale di volontariato - Ricorso del Governo - Lamentata irragionevole esclusione per le associazioni onlus a carattere nazionale - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Erogazione di un contributo in favore delle sole associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e a favore degli indigenti per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali - Violazione dei principi di uguaglianza e di sussidiarietà orizzontale - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Finanziamento dei centri antiviolenza promossi da enti, associazioni onlus e associazioni di volontariato - Ricorso del Governo - Lamentata esclusione delle associazioni di promozione sociale, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e di sussidiarietà orizzontale - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Concessione di contributi per la sterilizzazione dei cani e la prevenzione del randagismo alle associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo, nonché in favore delle associazioni di tutela degli animali di affezione iscritti nel registro regionale per l'assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti appartenenti alle colonie feline censite nel territorio regionale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia, accettata dalla resistente costituita in giudizio - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48, artt. 4, comma 26, che introduce il comma 2-*bis* all'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35, 8, commi 8, 18, 34 e 35, e 9.
- Costituzione, artt. 3 e 118.

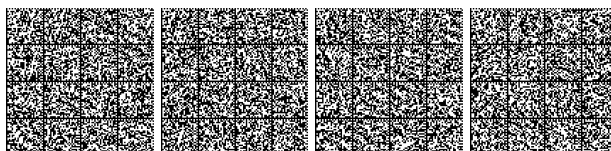
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7 marzo 2019 e depositato il giorno successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

Fra di esse, vengono qui in considerazione gli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, nonché 9, impugnati in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione.

2.- La prima disposizione impugnata inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali) e stabilisce che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età. La cessione avviene previa costituzione presso il comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli ai sensi del presente comma [...].».

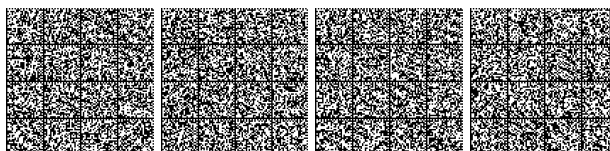
Ad avviso della parte ricorrente, sarebbe in questo modo attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione autonoma Sardegna ed iscritti nei suoi registri, mentre sarebbero pretermesse le associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo territorio, siano iscritte nel registro nazionale. Ne deriverebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le onlus a carattere nazionale, irragionevolmente escluse dalle agevolazioni, in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Questa disparità di trattamento risulterebbe ancor più irragionevole alla luce dell'art. 7, comma 3, della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

2.1.- La seconda disposizione impugnata, l'art. 8, comma 18, autorizza l'erogazione di contributi in favore delle associazioni onlus «operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità a favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali».

Sarebbero così esclusi i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che - pur svolgendo le medesime attività - sono prive di tale qualifica. Anche questa disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Inoltre, la limitazione dei contributi ai soli soggetti previsti dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, anche in relazione al parametro interposto costituito dalle disposizioni del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», volte ad assicurare la più ampia partecipazione possibile, in condizioni di parità, di tutti gli enti del Terzo settore.



2.2.- È inoltre denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 34, che limita la concessione dei contributi per la sterilizzazione dei cani di proprietà alle sole associazioni di volontariato iscritte nel registro regionale e alle cooperative sociali che si occupano statutariamente di randagismo.

Sarebbero, pertanto, escluse le associazioni di promozione sociale che svolgono le medesime attività di tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 117 del 2017 e della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), che fa riferimento non soltanto alle associazioni di volontariato, ma anche alle associazioni protezioniste e zoofile che svolgono le proprie attività con apporto prevalente degli associati. Questa irragionevole disparità di trattamento determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.

Inoltre, nel limitare l'erogazione dei contributi alla specifica categoria di soggetti sopra indicata, la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

2.3.- Il ricorrente denuncia, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 35, che limita la concessione di contributi per assistenza veterinaria e sterilizzazione dei gatti esclusivamente alle «associazioni di tutela degli animali d'affezione iscritte nel registro generale del volontariato previsto dalla legge regionale n. 39 del 1993».

Anche in questo caso, sarebbe stata introdotta una limitazione irragionevole e discriminatoria, in violazione degli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost.

2.4.- Infine, il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della stessa legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 che, nel prevedere iniziative regionali volte alla prevenzione e contrasto della violenza di genere, favorisce la creazione di centri specialistici, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati a queste finalità, ma non contempla le associazioni di promozione sociale. Questa esclusione sarebbe ingiustificata e lesiva dell'art. 3 Cost.

Inoltre, nel limitare l'erogazione dei contributi alle sole specifiche categorie di soggetti indicata, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 118 Cost., che assegna agli enti territoriali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

3.- Con atto depositato il 16 aprile 2019, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

3.1.- La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, che non terrebbe in considerazione l'ambito di autonomia riservata alla Regione autonoma Sardegna dalle previsioni della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). In particolare, il ricorrente non si sarebbe confrontato con la competenza esclusiva regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera a), dello statuto speciale, con quella concorrente in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», di cui all'art. 4, lettera h), dello stesso statuto, nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione, ai sensi del successivo art. 7.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 6 ottobre 2020, la Regione autonoma Sardegna ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità per genericità, oscurità e difetto di motivazione delle questioni aventi ad oggetto gli impugnati artt. 8, commi 18, 34 e 35, e 9. La violazione del d.lgs. n. 117 del 2017 sarebbe stata denunciata senza illustrare perché tale fonte debba qualificarsi come norma interposta, né specificare se tale pretesa "interposizione" rilevi ai fini della violazione dell'art. 3 Cost. o dell'art. 118, ultimo comma, Cost.

Infine, è eccepita l'inammissibilità di tutte le censure riferite alla violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., non avendo il ricorrente indicato quale funzione di interesse generale sia stata sottratta all'auto-organizzazione dei soggetti «singoli e associati» della società civile e assunta dalla Regione.

3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

3.2.1.- Quanto alla prima, che ha ad oggetto l'art. 4, comma 26, della legge n. 48 del 2018, la difesa regionale osserva che il principio di territorialità consente e impone alle Regioni di regolare i fenomeni sociali che interessano il proprio ambito territoriale. Infatti, l'art. 2 della legge della Regione Sardegna 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3) pone la disciplina delle «organizzazioni di volontariato operanti nel territorio della Regione [...] in conformità con i principi della legge [statale] 11 agosto 1991, n. 266». Ai sensi del successivo art. 6, comma 1, della stessa legge, «[p]ossono iscriversi al Registro le organizzazioni di volontariato in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3 della legge 11 agosto 1991, n. 266». Pertanto, i requisiti per l'iscrizione nel registro regionale sono i medesimi che sono previsti dalla legge statale. Qualunque soggetto del Terzo settore sarebbe, dunque, astrattamente legittimato e la necessità dell'iscrizione nel registro regionale è la conseguenza del richiamato principio di territorialità.



La difesa regionale sottolinea, inoltre, che la stessa legge n. 383 del 2000, all'art. 7, comma 4, riconosce non solo la rilevanza, ma la doverosità dei registri regionali per le attività di assistenza sociale prestate dalle associazioni di volontariato in collaborazione con le Regioni e gli enti locali.

Inoltre, ai sensi dell'art. 7, comma 3, della legge n. 383 del 2000, le articolazioni territoriali degli enti del Terzo settore iscritti nei registri nazionali, in quanto operanti in ambiti regionali o provinciali specifici, hanno diritto a essere iscritte nei medesimi registri delle Regioni e delle Province autonome in cui svolgono la loro attività. Non vi sarebbe, dunque, alcuna ingiustificata discriminazione derivante dalla disposizione regionale impugnata (è richiamata la sentenza n. 27 del 2020).

3.2.2.- Parimenti non fondata sarebbe anche la seconda questione, relativa all'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

Rientrerebbe, infatti, nella sfera dell'autonomia legislativa regionale individuare i soggetti privati che, sulla base della loro struttura associativa e del loro rapporto con le esigenze del territorio regionale, siano meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche. In questo senso, la struttura associativa e la qualificazione come onlus sarebbero elementi che il legislatore regionale può ragionevolmente tenere in considerazione, quali adeguati indici di meritevolezza, ai fini della concessione del contributo. La destinazione dei contributi regionali alle sole onlus si giustificerebbe in forza dei requisiti di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale), che tuttora giustificano l'applicazione nei loro confronti dei trattamenti fiscali di favore. Il legislatore regionale si sarebbe, quindi, limitato a prevedere misure temporanee d'intervento in ambito sociale, in attesa della completa attuazione del Codice del Terzo settore.

D'altra parte, la censura del ricorrente sarebbe basata su un'errata interpretazione della disposizione impugnata. La formula utilizzata, «associazioni Onlus», dovrebbe infatti essere interpretata in maniera costituzionalmente orientata, così da ricomprendere ogni ente qualificato come onlus. Ad avviso della difesa regionale, se il legislatore avesse inteso escludere una determinata categoria dal novero dei beneficiari, ciò sarebbe stato espresso attraverso una clausola escludente, che viceversa non è presente nel testo della legge.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., la disposizione impugnata non impedirebbe lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati (singoli o associati), poiché essa non pone oneri allo svolgimento delle stesse attività, né le riserva all'amministrazione pubblica.

D'altra parte, il principio di sussidiarietà non imporrebbe alla Regione di estendere indiscriminatamente i benefici a qualsivoglia ente del Terzo settore, poiché ciò significherebbe comprimere la discrezionalità del legislatore regionale in ordine alla misura e alle modalità degli interventi di sostegno all'autonoma iniziativa dei cittadini. Ne discenderebbe anche il rischio di ottenere l'effetto opposto a quello che l'art. 118, ultimo comma, Cost. intende perseguire.

3.2.3.- Per i medesimi motivi, sarebbero parimenti non fondate le censure relative all'art. 8, comma 34, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

Anche in questo caso, la difesa regionale sottolinea che è lo stesso legislatore statale a prevedere che le Regioni e le Province autonome tengano registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale (art. 7, comma 4, della legge n. 383 del 2000). Questa previsione statale dovrebbe essere interpretata nel senso di legittimare le Regioni a fare riferimento alle strutture incluse negli elenchi regionali per il coordinamento e l'incentivazione delle attività solidaristiche private. Si osserva che, ove così non fosse, i registri regionali e provinciali non avrebbero ragione di esistere e la loro istituzione rappresenterebbe un inutile dispendio di risorse pubbliche.

D'altra parte, la Regione autonoma Sardegna ritiene che il riferimento alle «associazioni di tutela degli animali di affezione iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39» debba essere interpretato come inclusivo di tutti i soggetti che svolgono tale attività, comprese le associazioni di promozione sociale. Ciò sarebbe confermato dalla modifica normativa introdotta, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 4, comma 5, della legge Regione Sardegna 6 dicembre 2019, n. 20 (Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie), che ha espressamente inserito tra i beneficiari dei contributi delle associazioni di promozione sociale, così fornendo l'interpretazione autentica, con effetto retroattivo, della disposizione censurata.

3.2.4.- Per le stesse ragioni, non sarebbe fondato neppure il quarto motivo di ricorso, proposto avverso l'art. 8, comma 35, legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

La censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe anzitutto inammissibile, per la mancata individuazione del *tertium comparationis*, avendo il ricorrente omissso di specificare quali sarebbero gli «altri soggetti» discriminati dalla disposizione regionale.



D'altra parte, ove la doglianza si intenda riferita all'esclusione delle associazioni di promozione sociale dall'accesso ai contributi regionali, la censura sarebbe comunque infondata, poiché la disposizione regionale impugnata non le escluderebbe affatto. Infatti, anche le associazioni di promozione sociale che svolgono le medesime attività di tutela degli animali d'affezione nella Regione autonoma Sardegna avrebbero i requisiti per iscriversi al registro regionale e ottenere il beneficio previsto dalla disposizione impugnata.

Anche in questo caso, la successiva legge reg. Sardegna n. 20 del 2019, all'art. 4, comma 6, avrebbe fornito l'interpretazione autentica, con effetto retroattivo, dell'art. 8, comma 35, da intendersi comprensivo delle associazioni di promozione sociale tra i beneficiari dei contributi.

Quanto alla violazione del principio di sussidiarietà, la Regione autonoma Sardegna ribadisce che la disposizione in esame non riserverebbe al settore pubblico attività d'interesse generale, né le ostacolerebbe in alcun modo. Al contrario, sarebbe agevolato l'impegno sociale di alcuni soggetti privati, ritenuti particolarmente meritevoli in considerazione dell'attività svolta e della struttura organizzativa, fondata sull'apporto diretto, personale e volontario degli associati.

3.2.5.- Quanto, infine, all'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, il riferimento agli «enti», ossia un'espressione caratterizzata dalla massima generalità, dimostrerebbe che l'elenco dei destinatari dei benefici non è tassativo e non esclude le associazioni di promozione sociale dalla possibilità di accedere ai finanziamenti previsti dalla disposizione impugnata.

4.- Con atto depositato il 18 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, nella parte relativa all'impugnazione dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

La rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma Sardegna con atto depositato il 12 gennaio 2021.

5.- Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, sono state decise con la sentenza n. 11 del 2021.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, nonché 9 della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

2.- Con atto depositato il 18 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost.

Poiché la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia con atto depositato il 12 gennaio 2021, relativamente a tali questioni il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Lo scrutinio deve, pertanto, essere qui limitato ai soli artt. 4, comma 26, 8, comma 18, e 9.

3.- Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, sono state decise con la sentenza n. 11 del 2021.

4.- In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie.

4.1.- Con riferimento alla prima di tali eccezioni, secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020). Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare «con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile.

Nella specie, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, da una lettura complessiva del ricorso emerge in termini sintetici, ma sufficientemente chiari, la denuncia dell'irragionevole limitazione della platea dei beneficiari degli interventi regionali, in contrasto sia con il divieto di discriminazione, sia con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. Le questioni formulate dal ricorrente risultano volte all'estensione della platea dei beneficiari dell'intervento regionale, attraverso l'eliminazione dei criteri limitativi introdotti dalla disciplina regionale impugnata. In particolare, l'irragionevolezza degli stessi è ravvisata nel fatto di fondarsi sullo status giuridico formale proprio di alcune associazioni, con esclusione dei soggetti che non soddisfino questo requisito.



Le censure del ricorrente superano dunque quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 del 2018).

4.2.- La difesa regionale eccepisce, inoltre, un ulteriore motivo di inammissibilità, dal quale sarebbero affette tutte le questioni, per la mancata considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna.

In particolare, il ricorrente non si sarebbe confrontato con la competenza regionale esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con quella concorrente in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», di cui all'art. 4, lettera *h*), dello stesso statuto, nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione, ai sensi del successivo art. 7.

Al riguardo, va rilevato che la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di non discriminazione - che accomuna tutte le doglianze del ricorso statale - può prescindere dalla considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna. Si tratta, infatti, di un principio fondamentale, che si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali, e che non è riferito al riparto di competenze legislative stabilite dal Titolo V della Costituzione. È in ragione della natura del parametro evocato che emerge l'inutilità di uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo (in questo senso, *ex plurimis*, sentenze n. 11 del 2021, n. 279, n. 255, n. 194, n. 43, n. 25 e n. 16 del 2020, n. 153 del 2019, n. 109 del 2018, n. 103 del 2017, n. 151 del 2015, n. 288 del 2013 e n. 391 del 2006).

4.2.1.- D'altra parte, anche con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., l'eccezione di inammissibilità per mancata considerazione dell'autonomia statutaria regionale non è fondata.

Infatti, benché collocato sistematicamente all'interno del Titolo V, neppure il principio di sussidiarietà orizzontale attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative. Esso si impone allo stesso modo nei confronti di «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni», indirizzandone l'azione, nel senso di favorire «l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Non viene in rilievo, quindi, il riparto di competenze tra Stato e autonomie regionali, ma quello tra cittadini, singoli e associati, e pubbliche amministrazioni e non è in discussione, pertanto, lo speciale ambito di autonomia legislativa riconosciuto alla Regione Sardegna dal suo statuto.

5.- Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

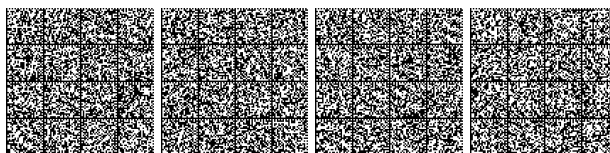
5.1.- La disposizione in esame inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali). Esso dispone che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età. La cessione avviene previa costituzione presso il comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli ai sensi del presente comma [...]».

Ad avviso del ricorrente, sarebbe in questo modo attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione autonoma Sardegna ed iscritti nei suoi registri, mentre sarebbero pretermesse le associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo territorio, siano iscritte nel registro nazionale. Ne deriverebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le onlus a carattere nazionale, irragionevolmente escluse - in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. - dalle agevolazioni.

La discriminazione denunciata è, dunque, riferita alle associazioni iscritte nel registro nazionale, poiché, pur avendo finalità analoghe a quelle delle associazioni iscritte nel registro regionale, non potrebbero accedere ai finanziamenti previsti dalla disposizione impugnata.

5.2.- Come è noto, il d.lgs. n. 117 del 2017 ha provveduto «al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore» (art. 1), stabilendo le condizioni alle quali gli enti del Terzo settore possono godere della disciplina di favore accordata dall'ordinamento in ragione della funzione esercitata.

Con il successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106 (Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore) sono state individuate le procedure che gli enti dovranno seguire per iscriversi nel Registro.



In via temporanea e fino al termine delle verifiche dei requisiti per l'iscrizione nel Registro unico, gli enti iscritti nei registri degli enti territoriali continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica (art. 54, comma 4, cod. terzo settore e art. 31 del d.m. n. 106 del 2020). In attesa che il nuovo Registro unico diventi operativo, il requisito dell'iscrizione è soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti del Terzo settore ad uno dei registri attualmente previsti (art. 101 del d.l.gs. n. 117 del 2017).

Pertanto, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile la disciplina prevista dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno. L'efficacia di questa disciplina è destinata a cessare allorché inizierà la piena operatività dell'indicato Registro unico (artt. 101, comma 2, e 192, comma 4, del d.l.gs. n. 117 del 2017).

5.3.- In particolare, ai fini della questione in esame, viene in rilievo l'art. 7, della richiamata legge n. 383 del 2000 che, al comma 2, stabilisce che per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni e almeno venti Province del territorio nazionale. Inoltre, il successivo comma 3 dello stesso art. 7 istituisce un collegamento tra il registro nazionale e quelli regionali, stabilendo che «L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4», ossia i registri istituiti a livello regionale e provinciale.

Questa Corte ha già riconosciuto che, in base a questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, «i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro» (sentenza n. 27 del 2020). Pertanto, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione regionale impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, risultano comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. Anche nel caso in esame, «dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, come sostenuto dalla parte ricorrente, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione» (ancora sentenza n. 27 del 2020).

5.4.- Così ricostruito l'ambito applicativo della disposizione regionale impugnata, la delimitazione dei beneficiari, da essa introdotta, non è irragionevole. Essa trova, infatti, giustificazione nella *ratio* del complessivo intervento legislativo regionale, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che - anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali - svolgano «attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età», dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio regionale. Del resto, anche la necessità di costituire un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile alle attività riconosciute meritevoli appare coerente con l'obiettivo di assicurare continuità e effettività, nel territorio regionale, alla prestazione delle attività socio-assistenziali che l'intervento della Regione intende promuovere.

Pertanto, quella dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 costituisce una scelta non irragionevole, in quanto volta a valorizzare «la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale» (sentenza n. 27 del 2020, punto 2.4. del Considerato in diritto).

D'altra parte, l'importanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio è già stata riconosciuta da questa Corte, evidenziando che «[g]li ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", [...] spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"» (sentenza n. 131 del 2020).

Alla luce di queste considerazioni, la questione relativa all'art. 4, comma 26, della n. 48 del 2018, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost., deve essere ritenuta non fondata.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

6.1.- La disposizione impugnata autorizza l'erogazione di contributi in favore delle «associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali».



Sono così esclusi dall'erogazione dei contributi regionali i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che - pur svolgendo tali attività - sono prive di tale qualifica. Ad avviso del ricorrente, questa disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e determinerebbe la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

6.2.- Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che rientra nella sfera dell'autonomia legislativa regionale l'individuazione di quei soggetti privati che siano meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche. Il legislatore regionale può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento. Questa scelta, peraltro, non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

In questo senso, la Corte ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...] Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (così, da ultimo, la sentenza n. 44 del 2020; nello stesso senso, anche le sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

Il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2014).

6.3.- Nel caso in esame, l'esito di tale verifica porta a riconoscere l'irragionevolezza del requisito della forma giuridica previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accesso al beneficio regionale. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* della disposizione è la promozione di servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore, la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa *ratio* della disposizione impugnata. La limitazione si incentra, infatti, su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile, ai fini che qui interessano, da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore.

Proprio nell'ambito degli interventi regionali a sostegno delle politiche sociali, questa Corte ha già ritenuto che il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisca un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifichi, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze n. 277 del 2019 e n. 166 del 2018).

6.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 è fondata anche in riferimento all'art. 118, ultimo comma, Cost.

Il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.

7.- Infine, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, risultando possibile un'interpretazione della disposizione impugnata in senso conforme alla Costituzione.

7.1.- L'art. 9 in esame, recante «Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive», prevede iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto di tale violenza e favorisce - anche attraverso la concessione di contributi finanziari - la creazione di centri specialistici, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere. Tuttavia, essa non contempla le associazioni di promozione sociale. Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, l'esclusione sarebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 3 e 118 Cost.

7.2.- Dal tenore letterale della disposizione regionale impugnata risulta che i contributi regionali sono diretti a finanziare strutture e attività promosse «da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus)» (art. 9, comma 1). Se è pur vero che, come evidenziato dal ricorrente, questo elenco non contempla



espressamente le associazioni di promozione sociale, tuttavia la genericità della nozione di «enti» ivi contenuta consente di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all'art. 3 Cost., nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del Terzo settore.

Nelle «Linee guida per l'attuazione dell'articolo 9 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (legge di stabilità 2019) recante "Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive"», la Giunta regionale ha indicato tra i soggetti attuatori delle attività finanziate in base al richiamato art. 9 i «nuovi centri specialistici dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere promossi localmente da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) che dimostrino di avvalersi di personale qualificato e che possano dimostrare un'esperienza nel lavoro con gli autori di violenza». La Giunta si è dunque limitata a riportare le medesime categorie previste dalla disposizione impugnata. Così facendo, nell'applicazione di tale disposizione, la Regione autonoma Sardegna non ha adottato scelte interpretative nel senso restrittivo ed escludente che sono alla base del ricorso statale.

Ciò conferma e avvalorava l'interpretazione della disposizione impugnata come comprensiva, all'interno della generica categoria degli «enti», anche di altri enti del Terzo settore e, in particolare, delle associazioni di promozione sociale.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 risultano, quindi, non fondate, in riferimento ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 promosse, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

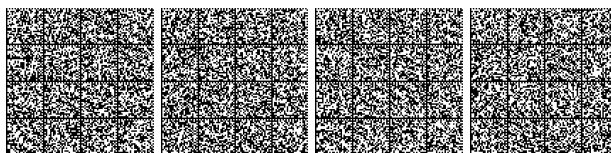
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 53

Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Molise - Procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Adozione del relativo provvedimento all'esito di una conferenza di servizi, con conseguente confluenza nel provvedimento autorizzatorio unico regionale - Omessa previsione - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-13 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nella udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 17 febbraio 2020, iscritto al reg. ric. n. 16 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché delle norme statali di cui all'art. 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in avanti anche: cod. ambiente) e all'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).



1.1.- L'articolo impugnato stabilisce che «l. All'articolo 8 della legge regionale n. 21/2000 sono apportate le seguenti modifiche:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente rubrica "Provvedimento di valutazione di impatto ambientale";

b) al comma 2, le parole "La Giunta regionale" sono sostituite dalle parole "Il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale" e le parole "giudizio di compatibilità ambientale" sono sostituite dalle parole "provvedimento di valutazione di impatto ambientale";

c) dopo il comma 2, è inserito il seguente comma: "2-bis. Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006."».

L'art. 8 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, nella sua originaria formulazione, scandisce, al comma 1, i compiti istruttori del Comitato tecnico per la valutazione di impatto ambientale (VIA); al comma 2, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale da parte della Giunta regionale; al comma 3, infine, le modalità di comunicazione e pubblicazione degli esiti del procedimento.

1.2.- Secondo il ricorrente, l'art. 3 impugnato invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla disciplina del procedimento di VIA. In particolare, le modifiche che esso apporta non sembrerebbero coerenti con le previsioni dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), in quanto si limiterebbero alla mera sostituzione di alcuni termini, senza intervenire «sulla sostanza della procedura di VIA di competenza regionale che è stata, invece, integralmente modificata con l'introduzione del "Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale"», disciplinato dal citato art. 27-bis. L'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, infatti, si riferirebbe in rubrica al solo «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale» - definendo, al comma 2, l'autorità competente al relativo rilascio (il Direttore del Servizio regionale) - senza, tuttavia, contemplare l'esistenza del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» e facendo riferimento, nel nuovo comma 2-bis, solamente ai «"termini" di cui all'art. 27-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006».

Il provvedimento di VIA, però, alla luce della riforma del cod. ambiente del 2017, non potrebbe più essere adottato autonomamente, bensì dovrebbe essere parte del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale», emanato all'esito di una conferenza di servizi, la cui determinazione motivata di conclusione comprende, sia il provvedimento di VIA, sia i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, come stabiliscono l'art. 27-bis cod. ambiente e l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990. L'intervento normativo censurato, secondo l'Avvocatura generale, non tenendo conto di tali nuove regole procedurali, contrasterebbe con la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto l'importanza della riforma operata dal d.lgs. n. 104 del 2017 (sono citate le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018): «non contemplando la conferenza di servizi come fase procedimentale essenziale di componimento degli interessi pubblici e privati coinvolti», non rispetterebbe la disciplina statale e, inoltre, anziché semplificare il procedimento di rilascio della VIA, lo aggraverebbe.

1.3.- Visto che il legislatore statale ha riservato a sé stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti - è ricordato l'art. 7-bis cod. ambiente, che espressamente limiterebbe l'azione delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela ambientale -, il ricorrente chiede che si dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione ai parametri statali interposti citati.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Molise, rilevando la non fondatezza delle censure.

2.1.- La difesa della parte resistente sostiene che, con le norme impugnate, si sarebbe legittimamente ricondotto ai compiti del Direttore del servizio regionale competente per le valutazioni ambientali l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, in linea con l'art. 7-bis cod. ambiente che, al comma 5, demanda alle disposizioni di legge regionale o provinciale l'individuazione dell'autorità competente in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA regionale. Ciò nel rispetto delle «separazioni previste da tempo tra atti di indirizzo politico e specifiche attività tecniche di competenza dirigenziale, al fine di perseguire lo snellimento della procedura amministrativa e di poter conseguire il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale nel rispetto della scadenza temporale assegnata dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006».

«[N]elle more di un aggiornamento complessivo della normativa regionale in materia ambientale», la Regione avrebbe legittimamente perseguito l'intento di «snellire l'iter amministrativo in capo all'autorità competente». Dalla deliberazione di Giunta regionale del 28 giugno 2019, n. 233, recante la proposta di legge relativa alla legge



regionale impugnata, si evincerebbe che v'è un «indubbio riconoscimento di potestà esclusiva dello Stato sulla materia». La Regione Molise prende atto, dunque, che «l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal d.lgs. 104/2017, prevede che il provvedimento di valutazione di impatto ambientale [sia] compreso nell'ambito della determinazione motivata della Conferenza dei Servizi che costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)». Ma, sulla scorta del «carattere temporaneo dell'intervento legislativo impugnato», rileva che dovrebbe essere «la norma modificata (e non quella odierna di modifica) a dover affrontare l'adeguamento richiesto dalla novella di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006». Nella Relazione di accompagnamento alla legge impugnata - precisa la difesa regionale - si leggerebbe chiaramente che è stato ritenuto necessario apportare modifiche alla legge regionale n. 21 del 2000 solamente nelle parti in cui si riferisce al giudizio di compatibilità ambientale e alle competenze regionali sul rilascio del provvedimento, nelle more di un aggiornamento complessivo. Sull'allineamento alla normativa statale, con specifico riferimento alle novità recate dal d.lgs. n. 104 del 2017, starebbe già operando «la struttura regionale dedicata».

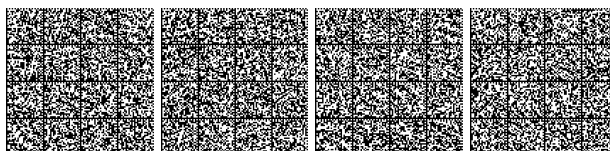
2.2.- Per tali ragioni, la Regione Molise chiede che sia rigettato il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», deducendo la violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente». In particolare, chiede a questa Corte di accertare se - nel modificare l'art. 8 della legge della Regione Molise n. 21 del 2000 sull'adozione della valutazione d'impatto ambientale regionale, prevedendo, alla lettera *a*), la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; alla lettera *b*), la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; nonché, alla lettera *c*), l'introduzione del comma 2-bis il quale dispone che «Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006» - l'art. 3 impugnato contrasti con gli artt. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti anche: cod. ambiente) e 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. L'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, infatti, ometterebbe di prevedere che la valutazione d'impatto ambientale (VIA) sia adottata all'esito di una conferenza di servizi e confluisca nel «provvedimento autorizzatorio unico regionale», come invece prescritto dalle richiamate norme interposte, espressione della competenza statale in materia di tutela ambientale.

2.- La Regione Molise, non rilevando ragioni d'inammissibilità delle censure, chiede che sia dichiarata la non fondatezza del ricorso. Il legislatore regionale, infatti, avrebbe legittimamente modificato l'autorità competente ad adottare la VIA regionale, nelle more di un aggiornamento complessivo della disciplina, che terrà conto delle novità intervenute nella legislazione statale.

3.- In questa materia, il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) ha introdotto significative modifiche alle norme del cod. ambiente. In particolare, si è previsto che la VIA regionale sia coordinata con altri procedimenti cui essa si affianca nel percorso di approvazione di progetti dal significativo impatto ambientale. In nome di una più marcata concentrazione procedimentale, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto con il citato d.lgs. n. 104 del 2017, prevede, infatti, che - superate le fasi precedenti a quella decisoria - l'autorità competente in materia di VIA regionale convochi una conferenza di servizi alla quale partecipino il proponente e tutte le amministrazioni competenti o, comunque sia, potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990; i suoi lavori terminano entro centoventi giorni decorrenti dalla data della convocazione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale, che oggi comprende il provvedimento di VIA e gli altri titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.



Questa Corte ha già avuto modo di riconoscere che la riforma del cod. ambiente ha perseguito il fine di razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sentenza n. 198 del 2018), stabilendo, appunto, che «qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990» (sentenza n. 246 del 2018). Questa stessa Corte ha peraltro affermato, valorizzando queste scelte, che la «puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

4.- La legge reg. Molise n. 17 del 2019, di modifica della disciplina sulla VIA, interviene in maniera puntuale su alcuni articoli della legge reg. Molise n. 21 del 2000, operando prevalentemente la mera sostituzione di termini o locuzioni, al fine di individuare, quale responsabile della procedura di VIA, il Direttore del servizio regionale competente in materia ambientale, in sostituzione della Giunta regionale.

Così, l'art. 8 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, sulla fase di adozione del provvedimento di VIA regionale, pure a seguito dell'intervento modificativo censurato, prevede che il Comitato tecnico per la VIA rediga un rapporto, sulla base dell'istruttoria tecnica, e che l'autorità regionale competente - ora il Direttore del servizio - con proprio provvedimento rilasci la VIA. In più, proprio in forza dell'articolo oggi impugnato, è previsto che la Giunta regionale prenda atto del provvedimento di VIA entro i termini di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27-bis cod. ambiente.

5.- Tutto ciò premesso, l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, della cui legittimità costituzionale si sospetta, va esaminato in maniera analitica, con riferimento alle diverse disposizioni da cui è composto. Le censure formulate nel ricorso meritano di essere accolte, nei limiti di seguito precisati.

5.1.- Le disposizioni contenute nell'art. 3, lettere *a)* e *b)*, della legge reg. Molise n. 17 del 2019 non contrastano con la normativa statale interposta.

5.2.- L'art. 3, lettera *a)*, prevede la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale». Nell'utilizzo di tale dicitura, non è ravvisabile alcuna lesività. Sebbene, infatti, secondo la rammentata disciplina di cui al cod. ambiente, il provvedimento di VIA debba confluire nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, da adottarsi all'esito dei lavori della conferenza di servizi, esso non perde la sua formale autonomia. Questa Corte ha già precisato che il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa (sentenze n. 246 e n. 198 del 2018). Così, benché sia prevista la conclusione contestuale di quelli che prima erano itinerari amministrativi autonomi, rimane in capo alle diverse autorità coinvolte il compito di adottare i rispettivi provvedimenti. Peraltro, secondo lo stesso art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, la decisione di concedere gli altri titoli abilitativi «è assunta sulla base del provvedimento di VIA», nel senso che la positiva valutazione degli impatti ambientali costituisce un presupposto per l'ottenimento degli altri titoli abilitativi utili all'esercizio del progetto.

Per tali ragioni, non è in sé scorretto il riferimento nominale al provvedimento di VIA.

5.3.- L'art. 3, lettera *b)*, impugnato ha operato la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale», così modificando l'autorità regionale competente in materia di VIA. Anche questa disposizione non contrasta con la disciplina interposta, dal momento che l'art. 7-bis cod. ambiente, al comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è «la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome».

Legittima è, dunque, la scelta del legislatore regionale di cambiare, rispetto al passato, il soggetto istituzionale responsabile della procedura di VIA.

5.4.- La questione è fondata per quanto riguarda l'art. 3, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 17 del 2019.

Come già precisato, il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019 perché esso non considera che la VIA «deve essere parte del più ampio "Provvedimento autorizzatorio unico regionale" emanato all'esito di una conferenza di servizi», gettando luce, in sostanza, sulle omissioni dell'intervento legislativo regionale.



L'articolo impugnato è, in effetti, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui il richiamo all'art. 27-bis cod. ambiente si riferisce solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo.

In questo modo, disattende la disciplina statale evocata quale parametro interposto, che ha definito la «struttura» del procedimento, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista e investendo così anche la «qualità» delle valutazioni effettuate in conferenza (sentenza n. 9 del 2019). La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è, d'altronde, riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018).

L'intervento legislativo regionale, che manchi di riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale, in questa materia, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo. Infatti, pur potendo «stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati» (così, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente). Lo spirito della riforma del cod. ambiente, su queste procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019). Per queste ragioni, la disciplina regionale molisana sulla VIA non risulta allineata ai contenuti dell'art. 27-bis cod. ambiente, anche in relazione alle fasi precedenti a quella decisoria.

In conclusione, il carattere obbligatorio della convocazione della conferenza di servizi, nella procedura prodromica all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, comprensivo della VIA e degli altri titoli abilitativi, rende l'art. 3, lettera c), della legge regionale impugnata incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 8 della legge della Regione Molise 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale), prevede che «Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006», anziché prevedere che «Resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 54

Sentenza 24 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Classificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia e assoggettamento al regime di segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) - Violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio afferenti al regime dei titoli abilitativi - Illegittimità costituzionale parziale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Introduzione, per tale porzione recuperata, di specifici requisiti di altezza e di illuminazione - Salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative, regionali e statali, poste a presidio degli edifici soggetti a tutela - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Recupero dei sottotetti a fini abitativi - Modifiche esterne - Adozione di apposito regolamento edilizio comunale - Salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative, regionali e statali, poste a presidio degli edifici soggetti a tutela - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché della tutela del paesaggio - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51, artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3.
- Costituzione, artt. 3, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2, e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, nonché col principio di leale collaborazione.

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che le disposizioni dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, della legge regionale impugnata, laddove individuano limiti minimi di altezza e di superficie di illuminazione dei locali oggetto di recupero diversi da quelli stabiliti dal decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), e dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici, contrastino con gli artt. 3 e 32 Cost., «in quanto si discostano, senza che emerga una ragionevole giustificazione, dai parametri individuati dallo Stato» in tali decreti, strumentali alla tutela della salubrità e vivibilità degli ambienti.

Oltre a ciò, tali disposizioni regionali contrasterebbero con i principi fondamentali nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio, stabiliti nel d.m. 5 luglio 1975, cui «può essere attribuita efficacia precettiva e inderogabile» anche per il legislatore regionale, come questa Corte avrebbe affermato, in un ambito di regolazione contiguo a quello qui in esame, con riferimento alla disciplina contenuta nel decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765» (è citata la sentenza n. 134 del 2014).

1.2.- L'Avvocatura generale dello Stato impugna, inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, in cui, rispettivamente, si demanda al regolamento edilizio comunale la determinazione delle tipologie di interventi eventualmente necessari per rendere abitabili i sottotetti (come, in particolare, l'apertura nelle falde), «al fine di rispettare gli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire», e si fanno salve le diverse disposizioni sulla tutela monumentale contenute nel piano regolatore comunale in riferimento agli artt. 13 e 17 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), e alla Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Le disposizioni regionali impuginate, laddove demandano la determinazione delle condizioni finalizzate al rispetto degli «aspetti paesaggistici» ai soli regolamenti edilizi o ai piani urbanistici comunali, anziché al piano paesaggistico, previsto dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, o alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli artt. 140, 141 e 141-*bis* cod. beni culturali, sarebbero invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e contrarie all'art. 9 Cost. (sono citate le sentenze n. 367 del 2007 e n. 9 del 2004). Il legislatore statale, infatti, nell'esercizio di tale potestà legislativa esclusiva, avrebbe «assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale», stabilendo, negli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, l'inderogabilità e la prevalenza di tale piano, da adottarsi previa intesa con lo Stato e attualmente in itinere, «su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica» (è citata la sentenza di questa Corte n. 180 del 2008).

Le disposizioni regionali impuginate, inoltre, violerebbero anche il principio di leale collaborazione sotteso alle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio - artt. 135 e 143 - che impongono l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico regionale da parte di Stato e Regione (è citata la sentenza di questa Corte n. 31 del 2006).

1.3.- Impugnato è, infine, l'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, il quale, pur correttamente qualificando gli interventi di recupero dei sottotetti come ristrutturazioni edilizie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», sottopone tali interventi a semplice segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), violando «le norme interposte contenute negli articoli 10, comma 1°, lettera *c*), 23, comma 01, lett. *a*) e 22, comma 1°, lett. *e*) [recte: *c*] del medesimo testo unico dell'edilizia», il quale, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, imporrebbe, per simili interventi, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire. Costituendo tali norme del t.u. edilizia «principi fondamentali in materia di governo del territorio», la loro deroga da parte dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata l'8 maggio 2020 si è costituita in giudizio la Regione Veneto.



2.1.- La resistente sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità della censura relativa agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., in quanto meramente assertiva (sono citate le sentenze di questa Corte n. 109 del 2018, n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015).

In ogni caso, tale censura sarebbe infondata, posto che le soglie di altezza di superficie illuminante contenute nelle disposizioni impugnate non appaiono, alla luce della specificità degli interventi edilizi, né irragionevoli, né lesive del diritto alla salute, trattandosi, «anzi, di soglie che consentono la fruizione dell'ambiente in condizioni di adeguata salubrità», in esito a «un congruo bilanciamento fra i vari interessi e diritti costituzionali in gioco». Il che sarebbe comprovato dalle «numerose leggi regionali che consentono, negli stessi limiti minimi di altezza o a limiti anche inferiori, il recupero dei sottotetti a fini abitativi», tenuto anche conto che limiti analoghi a quelli odierni erano già contenuti nella legge della Regione Veneto 6 aprile 1999, n. 12 (Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi).

Anche l'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali delle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», sarebbe inammissibile. Il ricorrente non spiegherebbe, infatti, «come gli artt. 3 e 5 del [d.m. 5 luglio 1975] potrebbero assurgere a parametro normativo interposto e, in seconda battuta, a principio fondamentale idoneo a condizionare l'esercizio delle competenze legislative regionali».

In ogni caso, tale censura sarebbe manifestamente infondata, posta la natura regolamentare del parametro interposto di cui al d.m. 5 luglio 1975 e l'attuale assetto costituzionale delle competenze legislative regionali e statali. Si tratterebbe, infatti, di una fonte regolamentare, attuativa di una fonte primaria anteriore alla Costituzione (l'art. 218 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie»), la quale, alla luce dell'attuale art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie concorrenti e residuali, non potrebbe che assumere natura di disciplina di dettaglio, cedevole rispetto all'intervento legislativo regionale.

Inammissibile per carenza di motivazione, o comunque infondata, sarebbe anche la censura basata sul contrasto delle disposizioni regionali in questione con il d.m. 26 giugno 2015. Tale decreto costituirebbe esso stesso una fonte regolamentare inidonea a vincolare la potestà legislativa regionale in materie di competenza concorrente. Inoltre, essendo stato adottato in attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia», detterebbe prescrizioni in una materia, quella delle prestazioni energetiche degli edifici, estranea all'oggetto della disciplina regionale impugnata.

2.2.- Inammissibili o comunque infondate sarebbero anche le questioni promosse relativamente ai commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019.

La difesa regionale eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità delle censure basate sulla violazione dell'art. 9 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto estranee al contenuto della deliberazione di impugnativa del Consiglio dei ministri.

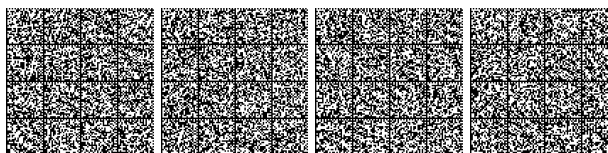
Anche le restanti censure basate sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sarebbero inammissibili, o in subordine infondate, per errata interpretazione delle disposizioni impugnate e conseguente difetto di motivazione. Una serie di indici testuali e sistematici condurrebbe, infatti, a escludere che gli strumenti urbanistici ed edilizi dei Comuni possano disciplinare gli interventi e le condizioni per operare il recupero dei sottotetti in modo difforme dall'emanando piano paesaggistico, o in modo comunque da compromettere l'adozione concordata tra Stato e Regione di tale piano, ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'osservazione del ricorrente, per cui la mera valutazione caso per caso della Soprintendenza non garantirebbe «quella valutazione di insieme che solo il Piano paesaggistico potrebbe fornire», sarebbe da respingere, posto che la disciplina regionale terrebbe comunque fermo l'obbligo del necessario adeguamento degli strumenti urbanistici comunali ai piani paesaggistici sovraordinati, senza che la pendenza dell'*iter* di approvazione del Piano paesaggistico possa «condannare all'inerzia il legislatore veneto».

2.3.- La questione promossa relativamente all'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 sarebbe anch'essa inammissibile «per genericità, perplessità e contraddittorietà del petitum».

Innanzitutto, il ricorso, pur impugnando l'intero art. 3, si limiterebbe a svolgere la censura nei confronti del solo comma 2, senza nulla rilevare con riferimento ai commi 1, 3 e 4.

In secondo luogo, la stessa censura mossa al comma 2 sarebbe immotivata, in quanto il ricorrente si sarebbe limitato ad affermare il contrasto di tale disposizione con gli artt. 3, comma 1, lettera *d*), 10, comma 1, lettera *c*), 23, comma 1, lettera *a*), e 22, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, senza argomentare circa il loro rango di principi fondamentali della materia (è citata la sentenza di questa Corte n. 159 del 2018).



In terzo luogo, l'inammissibilità deriverebbe dall'omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione impugnata, che si imporrebbe anche nei ricorsi in via principale (è citata la sentenza n. 153 del 2015). Lo stesso ricorrente, infatti, riconosce la corretta qualificazione degli interventi di recupero edilizio come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia. Questi ultimi potrebbero essere, a seconda dei casi, soggetti a SCIA "ordinaria" o, per le situazioni ricadenti nell'art. 10, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, a SCIA alternativa al permesso di costruire. Ne deriverebbe che il rinvio genericamente operato dalla norma regionale impugnata alla SCIA, «senza specificazione se ordinaria o in deroga», «non è affatto illegittimo, considerato che il titolo da utilizzare seguirà la natura dell'intervento». Infine, dal ripetuto rinvio operato dalla norma regionale al t.u. edilizia deriva anche che resta «salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire», secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 7, dello stesso testo unico.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, nonché col principio di leale collaborazione.

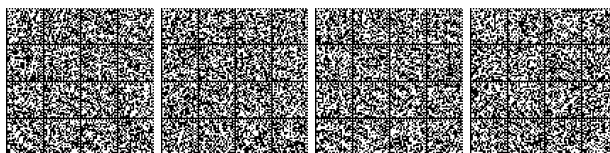
Le disposizioni impugnate promuovono il recupero dei sottotetti a fini abitativi, con l'obiettivo di contenere il consumo di suolo e di promuovere l'efficientamento energetico, «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli edifici nonché delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità» (art. 1), stabilendo, tra l'altro, specifici limiti di altezza e di illuminazione (art. 2, comma 1), e prevedendo che le eventuali modifiche esterne degli immobili avvengano nel rispetto degli «aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio», secondo quanto stabilito dal regolamento edilizio comunale all'uopo adottato (art. 2, comma 2), con salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative (regionali e statali) poste a presidio degli edifici soggetti a tutela (art. 2, comma 3). Oltre a ciò, le disposizioni regionali impugnate classificano tali interventi come ristrutturazione edilizia, assoggettandoli al regime abilitativo della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)» (art. 3, commi 1 e 2).

2.- Le censure degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», vanno affrontate congiuntamente. In effetti, la censura incentrata sugli artt. 3 e 32 Cost. assume, nell'economia del ricorso, natura chiaramente ancillare rispetto a quella della violazione degli standard posti dal decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), le cui prescrizioni su altezze minime dei locali abitativi e sui requisiti di aeroilluminazione (artt. 1 e 5) sono ritenute dal ricorrente espressive di principi fondamentali delle citate materie concorrenti.

2.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle censure, in quanto carenti di adeguata motivazione con riguardo alla idoneità di una fonte secondaria a esprimere principi fondamentali delle materie di competenza legislativa concorrente.

L'eccezione è infondata.

Come recentemente ribadito da questa Corte, e come del resto rilevato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente «solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, "in settori squisitamente tecnici", intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono "un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 69 del 2018)» (sentenza n. 180 del 2020; in senso conforme, sentenza n. 125 del 2017). Il che è, appunto, ciò che si verifica con riguardo alle prescrizioni poste dal d.m. 5 luglio 1975: di quest'ultimo appaiono evidenti sia la natura tecnica delle prescrizioni (adottate previo parere del Consiglio superiore della sanità), sia la saldatura con il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), il cui art. 218 - richiamato in premessa dal d.m. del 1975 - attribuisce al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, «che nelle abitazioni: *a*) non vi sia difetto di aria e di luce».



2.2.- Nel merito, le censure sono tuttavia infondate.

La disciplina regionale diretta a introdurre specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione per la sola porzione dell'unità abitativa costituita dal recupero edilizio dei sottotetti non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934, i quali nulla prescrivono riguardo a una fattispecie così specifica come quella in questione.

Ciò perché, innanzitutto, i locali oggetto delle norme regionali impugnate costituiscono solo una parte dell'unità abitativa, che deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità. Inoltre, tali locali sono caratterizzati normalmente da una peculiare morfologia, tanto che la disciplina impugnata fa riferimento all'altezza media, da calcolarsi escludendo le parti del sottotetto inferiori a una certa soglia. D'altra parte, gli interventi di recupero perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico.

Evidentemente in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale, le leggi regionali hanno dettato da tempo proprie discipline (si veda la legge della Regione Lombardia 15 luglio 1996, n. 15, recante «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»; nonché la legge della Regione Veneto 6 aprile 1999, n. 12, recante «Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi»), le quali prevedono requisiti di altezza e aeroilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto a unità abitative già esistenti (sentenze n. 208 del 2019, n. 282 e n. 11 del 2016).

3.- Sono poi impugnati i commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019.

La prima di tali disposizioni, oltre a vietare modificazioni della sagoma, delle altezze di colmo e di gronda, nonché delle linee di pendenza delle falde, assegna al regolamento edilizio comunale la disciplina delle aperture nelle falde «e ogni altra condizione al fine di rispettare gli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire» (art. 2, comma 2). La seconda fa salve «le diverse previsioni del piano regolatore comunale per gli edifici soggetti a tutela ai sensi degli articoli 13 e 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”», e consente ai regolamenti edilizi comunali «la ulteriore esclusione di determinate tipologie edilizie dal recupero a fini abitativi dei sottotetti», specificando che sono comunque esclusi gli «interventi ricadenti in aree soggette a regime di inedificabilità sulla base di pianificazioni territoriali sovraordinate, in aree a pericolosità idraulica o idrogeologica i cui piani precludono interventi di ampliamento volumetrico o di superficie» (art. 2, comma 3).

Secondo il ricorrente, negli ambiti territoriali sottoposti a tutela paesaggistica tali interventi edilizi dovrebbero essere regolati «necessariamente dal Piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, o dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-*bis* del medesimo Codice», pena l'invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché la violazione dell'art. 9 Cost. (sono citate le sentenze di questa Corte n. 367 del 2007 e n. 9 del 2004). La sola forma di tutela rappresentata dall'autorizzazione paesaggistica, che il ricorrente ritiene comunque fatta salva dalle disposizioni regionali in questione, non sarebbe sufficiente, dovendosi procedere a «una valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato, quale dovrebbe avvenire nell'ambito del Piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato e attualmente in itinere, rimettendo alla Soprintendenza una (mera) valutazione caso per caso degli interventi». Il che sarebbe corroborato dall'assoluta preminenza riconosciuta al piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (è citata la sentenza n. 180 del 2008) e dall'obbligo inderogabile della pianificazione congiunta (tra Ministero e Regione) del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (è citata la sentenza di questa Corte n. 86 del 2019).

Le medesime disposizioni regionali violerebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione sotteso alle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) - artt. 135 e 143 - che impongono la pianificazione congiunta da parte di Stato e Regione (è citata la sentenza n. 31 del 2006), a causa della «scelta della Regione del Veneto di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato».

3.1.- La Regione eccipe l'inammissibilità delle censure incentrate sulla violazione dell'art. 9 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto estranee al contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione.

L'eccezione è infondata, posto che tali censure sono specificamente svolte nella deliberazione governativa e riprese dall'Avvocatura generale dello Stato nel ricorso.



3.2.- Nel merito, le questioni relative ai commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sono infondate, nei termini di seguito precisati.

La prima disposizione regionale impugnata contiene una generica clausola di salvaguardia circa il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli «aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire» (art. 2, comma 2), mentre la seconda disposizione (art. 2, comma 3) richiama i limiti posti dal piano regolatore (costituito dal piano di assetto del territorio e dal piano degli interventi), secondo quanto stabilito dalla legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), contenente la disciplina generale dell'urbanistica e del governo del territorio nella Regione Veneto. Si tratta, rispettivamente, delle prescrizioni contenute nel Piano di assetto del territorio (PAT), di cui all'art. 13 della legge reg. Veneto n. 11 del 2004, e di quelle contenute nel Piano degli interventi (PI), di cui all'art. 17 della stessa legge regionale, da realizzarsi «in coerenza e in attuazione» del PAT. Come ricordato dalla difesa regionale, la stessa legge reg. Veneto n. 11 del 2004, contiene, al suo art. 16-*bis*, l'obbligo per i Comuni di adeguare il PAT «alle previsioni della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4», cod. beni culturali.

Da ciò deriva che, sebbene la normativa vincolistica del codice dei beni culturali e del paesaggio venga espressamente evocata dall'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 solo in riferimento alla Parte II del codice (sui beni culturali) e non alla Parte III (sui beni paesaggistici), le disposizioni impugnate ben possono essere interpretate nel senso che non esentano gli interventi edilizi di recupero dei sottotetti dal rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettere *b*, *c*, *d* ed *e*), o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 140, comma 2).

Né potrebbe sostenersi che, nelle more della pianificazione congiunta del piano paesaggistico tra Ministero e Regione, a quest'ultima sia inibita l'adozione di ogni disciplina legislativa nella materia del «governo del territorio», salvi gli specifici obblighi assunti nelle intese preliminari (ancora, sentenza n. 86 del 2019).

Dunque, le disposizioni impugnate non violano gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sempre che siano interpretate nel senso di vincolare gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, nella parte in cui disciplinano gli interventi di recupero dei sottotetti, anche al rispetto di tutte le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici adottate ai sensi della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio.

3.3.- Anche la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione è infondata, dal momento che - come appena rilevato - alle Regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del «governo del territorio» nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i puntuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo (sentenza n. 86 del 2019).

4.- Sono impugunate, infine, le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, in cui gli interventi di recupero dei sottotetti vengono classificati come «ristrutturazione edilizia ai sensi [dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia]», assoggettandoli a SCIA ai sensi dello stesso testo unico.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» posti dagli artt. 10, comma 1, lettera *c*), 23, comma 01, lettera *a*), e 22, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, il quale imporrebbe, per simili interventi, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire.

4.1.- La Regione, premesso che il contrasto lamentato dal ricorrente si porrebbe eventualmente solo in riferimento al comma 2 dell'art. 3, eccepisce anzitutto l'inammissibilità della censura, non essendo stato motivato il rango di principi fondamentali della materia delle norme interposte del t.u. edilizia evocate dal ricorrente.

L'eccezione è infondata. È orientamento consolidato di questa Corte che il regime dei titoli abilitativi per le varie categorie di interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016).

4.2.- Secondo la Regione, la questione sarebbe inoltre inammissibile non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri effettuato alcun tentativo di interpretazione conforme della disposizione impugnata.

Anche tale eccezione è infondata. La possibilità di dare alle norme impugnate nei ricorsi in via principale un'interpretazione costituzionalmente conforme non comporta automaticamente l'inammissibilità della censura, attenendo piuttosto al merito (sentenza n. 46 del 2013).

4.3.- Nel merito, la censura è fondata, nei termini di seguito precisati.



L'art. 3 impugnato recita: «1. Gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

2. Gli interventi previsti dal comma 1 sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e comportano la corresponsione di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed al costo di costruzione di cui all'articolo 16 del medesimo decreto, calcolati sulla volumetria resa abitativa secondo le tariffe approvate e vigenti in ciascun comune per le opere di nuova costruzione.

3. I comuni possono deliberare l'applicazione di una maggiorazione, nella misura massima del venti per cento del contributo di costruzione dovuto, da destinare preferibilmente alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, di arredo urbano e di valorizzazione del patrimonio comunale di edilizia residenziale.

4. Gli interventi di recupero dei sottotetti restano subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi pertinenziali in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione soggetta alla ristrutturazione, salvo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 2».

Come riconosciuto da entrambe le parti, gli interventi di recupero abitativo dei sottotetti sono da ricondurre a quelli «di ristrutturazione edilizia» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, i quali sono assoggettati a permesso di costruire (o a SCIA alternativa) se rientrano in una delle tipologie dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), del medesimo testo unico, mentre sono soggetti a semplice SCIA "ordinaria" se non vi rientrano, fatta salva la facoltà per le Regioni di stabilire ulteriori casi da sottoporre a permesso di costruire o a SCIA (art. 10, commi 2 e 3, t.u. edilizia).

La disposizione dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, per come formulata, potrebbe facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA "ordinaria" per tutti gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA "alternativa" in base al t.u. edilizia. Tale interpretazione condurrebbe a un esito contrastante con un principio fondamentale della materia «governo del territorio» stabilito dal t.u. edilizia. È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'inciso, contenuto nel comma 2, «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e». L'eliminazione di tale inciso comporterà l'applicabilità anche agli interventi disciplinati dalla legge regionale impugnata dell'ordinario regime stabilito dal t.u. edilizia per gli interventi di ristrutturazione.

Non è invece necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 3, come richiesto dal ricorrente, dal momento che la disciplina residua si limita in sostanza a prevedere che gli interventi in questione comportano la corresponsione del contributo di costruzione, su cui il ricorso governativo non formula alcuna censura. D'altra parte, l'art. 23, comma 01, ultima parte, del t.u. edilizia, una volta stabilito che gli interventi sottoposti a SCIA "alternativa" sono, al pari di quelli sottoposti a permesso di costruire, soggetti al contributo di costruzione, consente alle leggi regionali di individuare ulteriori ipotesi di intervento per cui è richiesto tale contributo.

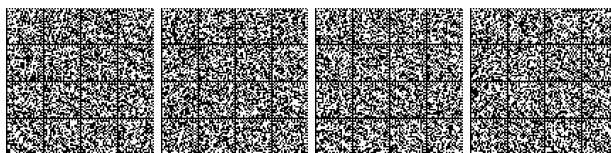
Ne deriva, conclusivamente, che la questione relativa all'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 è fondata limitatamente alle parole «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), limitatamente alle parole «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210054

N. 55

Sentenza 25 febbraio - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante per il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti (art. 116, secondo comma, cod. pen.) rispetto alla recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.) - Violazione del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di A. E. e altro, con ordinanza del 9 dicembre 2019, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2020.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (reg. ord. n. 129 del 2020), il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen. sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., nonché, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere chiamato a giudicare con rito abbreviato due persone imputate del reato di cui agli artt. 110, 116 e 628, secondo comma, cod. pen., perché, in concorso tra loro e, comunque, previo concerto, sottraevano dagli scaffali di un supermercato alcuni generi alimentari per un valore complessivo di euro 8,77; in particolare dall'imputazione risulta che una volta giunti alle casse, per assicurarsi il possesso di tali cose e procurarsi l'impunità, l'imputata F. H. M. Z. usava violenza contro la direttrice del negozio intervenuta a bloccarla all'uscita, spintonandola violentemente e stratonandola per un braccio, fuggendo all'esterno dell'esercizio commerciale, seguita dall'imputato A. E. I due imputati venivano, poi, bloccati dal personale della Polizia di Stato che li trovava in possesso della merce appena sottratta ed intenti a consumarla.

All'imputato A. E. è stata contestata la recidiva reiterata, specifica infraquinquennale e dopo l'esecuzione della pena e, a tal riguardo, il giudice *a quo* dà analitico conto dei numerosi precedenti risultanti dai certificati penali dell'interessato.

Per entrambi gli imputati, secondo il giudicante, la responsabilità penale risulta accertata e, ai sensi dell'art. 116, primo comma, cod. pen., anche l'imputato A. E. è responsabile della rapina impropria, avendo programmato il solo furto, non essendovi elementi per ritenere che avesse invece previsto e accettato il rischio di realizzazione del più grave reato di rapina, anche solo in termini di dolo eventuale.

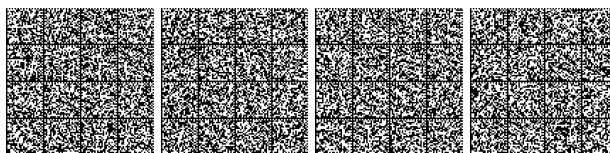
Era, infatti, prevedibile che il furto potesse degenerare in una rapina e ciò anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui «sussiste il necessario rapporto di causa ad effetto tra il reato di furto inizialmente programmato e quello di rapina impropria, commesso successivamente, poiché è del tutto prevedibile che un compartecipe possa trascendere ad atti di violenza o minaccia nei confronti della parte lesa o di terzi, per assicurarsi il profitto del furto, o comunque guadagnare l'impunità» (tra le tante, sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda penale: sentenze 3-29 ottobre 2018, n. 49443; 6-27 ottobre 2016, n. 45446 e 18 giugno-26 luglio 2013, n. 32644).

In favore dell'imputato A. E. sarebbero riconoscibili anche plurime circostanze attenuanti. In primo luogo, quell'attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen.; poi, quella di cui all'art. 62, numero 4), cod. pen., per il valore modesto dei beni sottratti, e per la minima entità dell'offesa recata all'integrità fisica della vittima.

Inoltre, sarebbero concedibili anche le circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen. in ragione dell'entità della violenza, della natura dei beni oggetto della condotta delittuosa e delle condizioni economiche degli imputati.

1.2.- Ciò precisato, quanto al bilanciamento tra la circostanza aggravante della recidiva qualificata e le menzionate circostanze attenuanti, il rimettente reputa necessario sollevare l'incidente di costituzionalità in ordine al divieto di prevalenza, fissato dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., sia della circostanza attenuante ex art. 116, secondo comma, cod. pen. che di più circostanze attenuanti, sulla recidiva reiterata, di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva come nella fattispecie al suo esame ricorra la recidiva reiterata (peraltro specifica, infraquinquennale e dopo l'esecuzione della pena), la quale non solo è stata correttamente contestata, ma deve applicarsi in concreto.



In considerazione del carattere recente dei precedenti giudiziari, dell'omogeneità tra gli stessi e il reato ora in esame, del tipo di devianza di cui gli stessi sono espressione, dell'insufficienza in chiave dissuasiva delle condanne e delle pene già eseguite, il rimettente afferma che la ricaduta nel reato sia effettivo sintomo di una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato.

Ciò argomentato, il giudice *a quo* osserva ancora che l'applicazione della recidiva non è incompatibile con l'istituto del concorso anomalo, in quanto - richiamando la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 13 maggio-11 giugno 2015, n. 24710 - afferma che il citato minor coefficiente psicologico (prevedibilità dello sviluppo più grave poi concretizzatosi) si innesta necessariamente su una componente dolosa qual è la rappresentazione e volizione del reato meno grave, sicché con riguardo a tale componente è dunque possibile la valutazione di maggior pericolosità e colpevolezza richiesta ai fini dell'applicazione della recidiva.

Con riferimento alle altre circostanze attenuanti, il giudice *a quo* afferma che esse, per la loro pregnanza, meriterebbero di essere ritenute prevalenti rispetto alla citata recidiva qualificata e di essere applicate nella loro estensione massima o quasi massima.

In tal senso, significativa sarebbe anche la richiesta del pubblico ministero, in sede di formulazione delle conclusioni, di applicazione delle attenuanti in misura prevalente sulla citata recidiva.

Tuttavia, il divieto posto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. osta ad un tale giudizio di prevalenza.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come il precetto normativo in esame sia di dubbia legittimità costituzionale e, dopo aver ricordato che questa Corte ha già affrontato in plurime occasioni e sotto differenti profili la norma censurata, afferma che nella fattispecie il citato divieto trasmoda in una manifesta irragionevolezza, sia riguardo alla circostanza attenuante di cui all'art. 116 cod. pen., sia in relazione alla sussistenza di una pluralità di circostanze attenuanti.

Sotto il primo profilo, il rimettente afferma che la circostanza prevista dall'art. 116, secondo comma, cod. pen., anche se ad effetto comune, sia meritevole di una considerazione peculiare, «in quanto necessaria ad assicurare la “tenuta costituzionale” dell'istituto del concorso anomalo».

Il rimettente, dopo aver ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 42 del 1965, aveva auspicato un intervento del legislatore che ponesse fine a dubbi e discrasie suscitati dalla disposizione dell'art. 116 cod. pen., ritiene che in tale quadro la circostanza attenuante in esame «appare essenziale per assicurare la legittimità costituzionale ex art. 3 Cost. dell'istituto del concorso anomalo, consentendo che situazioni profondamente diverse (da un lato un vero e proprio dolo, dall'altro il dolo di un fatto diverso, potenzialmente del tutto diverso, accompagnato dalla prevedibilità del fatto più grave del correo) siano sanzionate in modo almeno un minimo differente».

Il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen. sulla recidiva reiterata, fissato dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., ad avviso del ricorrente vanificherebbe tale distinzione, imponendo l'applicazione al concorrente anomalo del trattamento sanzionatorio previsto per il reato più grave da lui non voluto.

Risulterebbe, poi, violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto il trattamento sanzionatorio che per effetto del divieto di prevalenza troverebbe applicazione sarebbe eccessivo e ingiusto, violando il canone della proporzionalità rispetto al fatto di reato posto in essere, globalmente considerato, ivi compreso l'atteggiamento psicologico dell'imputato. In quanto sproporzionata, la pena non potrebbe essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa.

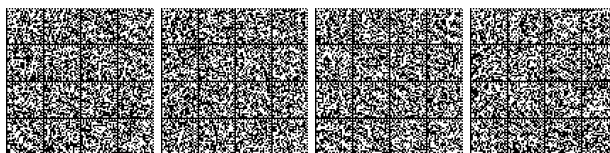
1.4.- È, poi, affrontato il secondo profilo di illegittimità della norma.

Il rimettente, in particolare, afferma che intende concedere all'imputato più circostanze attenuanti, tutte ad effetto comune, applicabili nella loro portata massima o quasi, con la conseguenza che, tralasciando per semplicità la pena pecuniaria, sarebbe a suo avviso congrua, ai sensi dell'art. 133 cod. pen., una pena detentiva di anni uno e mesi sei di reclusione, fatta salva la riduzione per il rito.

Per effetto della recidiva reiterata e del divieto di prevalenza delle attenuanti, la pena detentiva da irrogare è, invece, quella di anni cinque di reclusione.

Si delinerebbe in tal modo, ad avviso del giudice *a quo*, una irragionevole divaricazione tra la pena irrogabile in assenza del divieto di prevalenza e la pena che invece è applicabile in presenza dello stesso, in contrasto con l'art. 3 Cost.

Inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto, per effetto del divieto di prevalenza, l'incidenza della recidiva finirebbe per attribuire un peso eccessivo al passato giudiziale della persona rispetto alla gravità del fatto di reato commesso, globalmente considerato anche nei suoi aspetti circostanziali.



Richiamando la sentenza n. 105 del 2014, il rimettente afferma, poi, che la norma censurata violerebbe anche l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto realizza una «deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze».

2.- Con atto del 20 ottobre 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni non fondate.

In particolare, dopo aver passato in rassegna numerose decisioni di questa Corte, la difesa dello Stato evidenzia come l'illegittimità costituzionale sia stata pronunciata soltanto rispetto ad attenuanti ad effetto speciale, con funzioni precise ed essenziali, quali contenere gli scarti edittali e mitigare i livelli di pena, per fattispecie di grande ampiezza, oppure per incentivare comportamenti virtuosi dopo il reato.

La deroga alla ordinaria disciplina del bilanciamento, riferendosi ad una circostanza attenuante comune implicante una diminuzione della pena fino ad un terzo, non comporta ricadute sul trattamento sanzionatorio palesemente irragionevoli o sproporzionate.

L'Avvocatura generale quindi - richiamando anche la sentenza della Corte di cassazione (Cass., n. 24710 del 2015) che ha rigettato un'identica eccezione di illegittimità costituzionale - ha concluso per la non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (reg. ord. n. 129 del 2020), il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.; nonché, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza di più circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

1.1.- Il rimettente riferisce di dover giudicare, in sede di rito abbreviato, F. H. M. Z. ed A. E., due persone imputate del reato di cui agli artt. 110, 116 e 628, secondo comma, cod. pen., perché, in concorso tra loro sottraevano dagli scaffali di un supermercato alcuni generi alimentari per un valore complessivo di euro 8,77, con violenza adoperata immediatamente dopo la sottrazione da uno solo dei correi (cosiddetta rapina impropria).

Il giudice *a quo* dà, altresì, atto che soltanto all'imputato A. E., che non aveva posto in essere anche la condotta di violenza, è stata contestata la recidiva reiterata, specifica, infraquinquennale e dopo l'esecuzione della pena, in ragione dei numerosi precedenti risultanti dal certificato penale.

Ciò precisato, egli riferisce che per entrambi risulta provata la responsabilità per il reato di rapina, e, con specifico riferimento all'imputato A. E., afferma che debba essere ritenuto responsabile della rapina impropria, ai sensi dell'art. 116, primo comma, cod. pen., non essendovi elementi per affermare che egli avesse previsto e accettato il rischio di realizzazione del più grave reato di rapina, anche solo in termini di dolo eventuale.

In favore di tale imputato, che aveva voluto in correità il furto ma non anche la rapina, sarebbe applicabile la circostanza attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen. che prescrive che, se il reato commesso è più grave di quello voluto, la pena è diminuita riguardo a chi volle il reato meno grave.

Tuttavia, il divieto posto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. osterebbe ad un giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 69, secondo comma, cod. pen.; di qui la rilevanza della prima questione sollevata con riferimento a tale divieto applicato all'attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. Infatti irragionevolmente comporta che il correo che abbia previsto e voluto un reato meno grave sia punito in relazione al diverso e più grave reato voluto e realizzato da un concorrente, con una pena «enormemente» più alta di quella prevista per il reato da lui voluto, ed inoltre, con una pena sensibilmente più alta di quella irrogabile al concorrente che ha voluto e commesso il più grave reato, ma al quale non trovi applicazione l'aggravante della recidiva reiterata.



Inoltre, il contrasto con l'art. 3 Cost. sussisterebbe anche sotto un ulteriore e diverso profilo; la norma censurata, impedendo il giudizio di prevalenza della diminuzione in esame, finirebbe con il vanificare la funzione che la stessa tende ad assicurare, ossia sanzionare in modo diverso situazioni profondamente diverse sul piano dell'elemento soggettivo: quello del correo che pone in essere l'evento diverso e più grave e quello dell'altro correo che ha voluto solo il reato meno grave, unitamente alla prevedibilità del fatto più grave.

Sarebbe, inoltre, configurabile anche la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., perché, per effetto del divieto di prevalenza, si determinerebbe un trattamento sanzionatorio sproporzionato rispetto al reato commesso - considerato anche in relazione all'atteggiamento psicologico dell'imputato - che sarebbe percepito come ingiusto dal condannato e, perciò, idoneo ad esplicare la funzione rieducativa che gli è propria.

1.3.- Il rimettente, poi, solleva una seconda questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione censurata, da ritenersi subordinata.

Egli afferma che all'imputato sarebbero concedibili anche l'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen., per il danno patrimoniale di speciale tenuità, e le attenuanti generiche, di cui all'art. 62-bis cod. pen. Parimenti però la diminuzione di pena che ne conseguirebbe risulta preclusa dal divieto di prevalenza posto dalla norma censurata, la quale violerebbe, anche sotto questa prospettiva, plurimi parametri costituzionali.

Sussisterebbe, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost., perché nei casi in cui più circostanze attenuanti siano concedibili ed applicabili nella loro portata massima, si configurerebbe una irragionevole divaricazione tra la pena irrogabile in assenza del divieto di prevalenza e quella applicabile in presenza di tale divieto.

La norma censurata violerebbe anche, l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto per effetto del divieto di prevalenza, l'incidenza della recidiva sarebbe tale da attribuire un peso eccessivo ai precedenti penali della persona, rispetto alla gravità del fatto commesso.

Infine, il divieto di prevalenza di più attenuanti confliggerebbe con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto impedirebbe il necessario adeguamento del trattamento sanzionatorio al caso concreto, risultando alla fine sproporzionato e impossibile da accettare come giusto, con conseguente ostacolo alla realizzazione della funzione rieducativa della pena.

2.- In via preliminare, deve rilevarsi che il rimettente ha plausibilmente motivato in ordine alle ragioni che rendono rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'esame di questa Corte.

2.1.- In primo luogo, il rimettente ha mostrato di far proprio il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, secondo cui l'applicazione della recidiva, pur non obbligatoria, si giustifica in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, sia espressivo in concreto del maggior grado di colpevolezza e pericolosità nonché di rimproverabilità della condotta tenuta nonostante l'ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne (sentenze n. 73 del 2020 e n. 192 del 2007; più di recente, *ex plurimis*, sentenza n. 185 del 2015; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738).

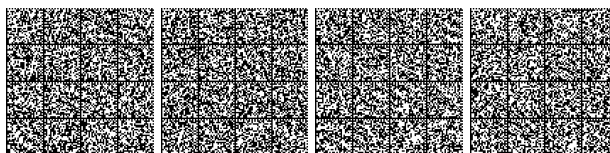
Nella fattispecie, il giudice *a quo* dà puntuale conto delle numerose condanne pronunciate nei confronti dell'imputato, alla luce delle quali reputa che la condotta contestatagli - concorso nel reato di furto degenerato in rapina impropria - mostri una maggiore pericolosità e colpevolezza dell'imputato, insensibile a tali precedenti condanne e, quindi, da un lato maggiormente rimproverabile e dall'altro più incline a commettere nuovi reati.

2.2.- Inoltre il giudice rimettente - nella ricostruzione della responsabilità dell'imputato, quale concorrente cosiddetto anomalo ai sensi dell'art. 116, primo comma, cod. pen., per il reato «diverso da quello voluto» - tiene conto della giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, in ordine a tale norma.

Questa Corte (sentenza n. 42 del 1965) ha chiarito che la responsabilità ai sensi dell'art. 116 cod. pen. richiede la sussistenza non soltanto del rapporto di causalità materiale, ma anche di un «coefficiente di colpevolezza», poi ribadito dalla giurisprudenza di legittimità.

Occorre cioè un nesso psicologico, che postula che il reato diverso o più grave commesso da altro concorrente possa rappresentarsi alla psiche del concorrente anomalo come uno sviluppo logicamente prevedibile di quello concordato (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 ottobre-7 novembre 2019, n. 45356; sezione quarta penale, sentenza 18 ottobre-2 novembre 2018, n. 49897; sezione seconda penale, sentenza 11 luglio-29 ottobre 2018, n. 49433; sezione prima penale, sentenza 11 settembre-5 ottobre 2018, n. 44579) o come possibile epilogo rispetto al fatto programmato (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 10 giugno 2016-6 aprile 2017, n. 17502).

Al riguardo il rimettente ha puntualmente precisato che, nel caso di specie, sussistono sia il necessario rapporto di causa ad effetto tra il reato di furto inizialmente programmato e quello di rapina impropria, commesso successivamente in ragione dell'azione violenta posta in essere dall'altro correo, sia l'elemento soggettivo della colpa, poiché era prevedibile che il compartecipe potesse trascendere ad atti di violenza o minaccia nei confronti della parte lesa o di terzi, per assicurarsi il profitto del furto, o comunque guadagnare l'impunità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenze: 3-29 ottobre 2018, n. 49443; 6-27 ottobre 2016, n. 45446; 18 giugno-26 luglio 2013, n. 32644).



In particolare, il giudice rimettente, descrivendo in modo puntuale lo svolgersi della condotta criminosa, dimostra di aderire all'orientamento della giurisprudenza di legittimità che postula l'accertamento in concreto, alla luce di tutti gli elementi del caso, della prevedibilità del fatto diverso da parte di altro concorrente (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze n. 17502 del 2017, già citata; 28 aprile-18 novembre 2016, n. 49165; 19 novembre 2013-28 febbraio 2014, n. 9770).

La motivazione del giudice *a quo* in punto di rilevanza è quindi senz'altro plausibile e ciò comporta l'ammissibilità delle questioni prospettate in riferimento al divieto di prevalenza della diminvente di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen. (*ex multis*, sentenze n. 73 del 2020 e n. 250 del 2018).

3.- Nel merito, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della diminvente di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sull'aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.).

4.- L'art. 116, primo comma, cod. pen. - come già ricordato - contempla l'ipotesi in cui il reato commesso sia diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti, prevedendo che quest'ultimo ne risponde se l'evento è conseguenza della sua azione od omissione. Però, ove il reato commesso risulti essere più grave di quello voluto, l'art. 116, secondo comma, cod. pen. stabilisce che la pena è diminuita.

Si tratta di una circostanza attenuante ad effetto comune che, ai sensi dell'art. 65 cod. pen., comporta la diminuzione della pena in misura non eccedente il terzo.

Quando tale diminvente concorre con l'aggravante della recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., il giudizio di prevalenza e, quindi, la diminuzione della pena, è impedita dalla disposizione censurata, rimanendo possibile, a favore dell'imputato, solo il giudizio di equivalenza. Infatti la legge n. 251 del 2005 ha riformulato il quarto comma dell'art. 99 cod. pen., introducendo il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante, inclusa la diminvente del vizio parziale di mente, nell'ipotesi - tra l'altro - di recidiva reiterata, precludendo così in modo assoluto al giudice di applicare, in tal caso, la relativa diminuzione di pena.

5.- Tale norma, nel testo risultante dalla legge n. 251 del 2005, è stata oggetto di numerose dichiarazioni di illegittimità costituzionale, che hanno restituito al giudice la possibilità di ritenere, nell'ambito dell'obbligatorio giudizio di bilanciamento delle circostanze eterogenee, la prevalenza, rispetto alla circostanza aggravante della recidiva reiterata, di singole circostanze attenuanti, che sono state distintamente, di volta in volta, oggetto di verifica di costituzionalità.

In generale, questa Corte ha affermato che deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato dall'art. 69 cod. pen., sono sì costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ma sempre che non «trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenze n. 205 del 2017 e n. 68 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 88 del 2019), non potendo in alcun caso giungere «a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale» (sentenze n. 73 del 2020 e n. 251 del 2012).

Nella maggior parte dei casi, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale hanno riguardato «circostanze espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista della sua dimensione offensiva» (sentenza n. 73 del 2020), in quanto riferite ad attenuanti a effetto speciale, tali essendo quelle che importano una diminuzione della pena superiore ad un terzo (art. 63, terzo comma, cod. pen.): così la «lieve entità» nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); la «particolare tenuità» nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); la «minore gravità» nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il «danno patrimoniale di speciale tenuità» nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017).

In un caso la dichiarazione di illegittimità ha avuto ad oggetto il divieto di prevalenza di una circostanza - l'essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori - diretta a premiare l'imputato per la propria condotta post delictum (sentenza n. 74 del 2016).

Più recentemente l'esito di incostituzionalità ha riguardato la circostanza attenuante del vizio parziale di mente di cui all'art. 89 cod. pen., espressiva non già di una minore offensività del fatto, quanto piuttosto della ridotta rimproverabilità dell'autore, derivante dal minor grado di discernimento. In relazione a tale fattispecie questa Corte ha affermato che il «disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile» (sentenza n. 73 del 2020).

6.- Nella fattispecie ora all'esame della Corte il divieto di prevalenza dell'attenuante di cui al secondo comma dell'art. 116 cod. pen. si rivela in contrasto con i parametri evocati dal giudice rimettente, per una ragione ancora più stringente di quelle che hanno portato alle precedenti, sopra richiamate, dichiarazioni di illegittimità costituzionale.



La struttura della fattispecie prevista dall'art. 116 cod. pen. - norma introdotta dal codice penale del 1930 e ispirata a un rigore marcatamente accentuato nella repressione dei reati commessi con concorso di persone - è tutt'affatto particolare se confrontata con il principio generale della personalità della responsabilità penale, posto dall'art. 27, primo comma, Cost., e dalla conseguente preclusione di ogni forma di responsabilità oggettiva penale (*ex plurimis*, sentenza n. 364 del 1988).

Qualora due o più persone si accordino allo scopo di commettere un reato, rispondono tutte di quest'ultimo (art. 110 cod. pen.) perché da ciascuno "voluto" e quindi investito da dolo, pur con possibile diverso grado di intensità e di partecipazione causale sì da potersi distinguere tra chi ha promosso od organizzato la cooperazione nel reato, ovvero diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo (nel qual caso la pena è aumentata: art. 112, primo comma, numero 2, cod. pen.) e chi invece abbia avuto minima importanza nella preparazione o nell'esecuzione del reato (ciò che comporta che la pena è diminuita: art. 114, primo comma, cod. pen.).

Invece l'art. 116, primo comma, cod. pen. prevede l'ipotesi in cui un concorrente risponde del reato «diverso da quello voluto» e quindi in realtà "non voluto"; non di meno ne risponde perché ha voluto il reato oggetto dell'accordo e il reato diverso da quello voluto è conseguenza della sua azione od omissione.

Se si considera la formulazione testuale della norma, il principio della personalità della responsabilità penale appare essere in sofferenza, quanto meno nella misura in cui tale disposizione richiede soltanto che l'evento del reato diverso sia conseguenza dell'azione od omissione del correo, ossia il solo nesso di causalità materiale.

Ma alla tenuta costituzionale della norma contribuiscono da una parte l'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, accolta fin dalla citata sentenza n. 42 del 1965 e dalla sopra citata giurisprudenza di legittimità, e d'altra parte proprio l'attenuante prevista dal secondo comma dell'art. 116 cod. pen., che ha una funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio.

Infatti si è già rilevato che, pur mancando il dolo (anzi dovendo escludersi che esso ricorra anche nella forma del dolo eventuale), è però «necessaria, per questa particolare forma di responsabilità penale, la presenza anche di un elemento soggettivo», ossia «un coefficiente di partecipazione anche psichica»: occorre, in altre parole, che «il reato diverso o più grave commesso dal concorrente debba potere rappresentarsi alla psiche dell'agente, nell'ordinario svolgersi e concatenarsi dei fatti umani, come uno sviluppo logicamente prevedibile di quello voluto, affermandosi in tal modo la necessaria presenza anche di un coefficiente di colpevolezza» (sentenza n. 42 del 1965).

La giurisprudenza di legittimità, sopra richiamata, ha, poi, chiarito che si tratta di prevedibilità in concreto, tenuto conto di tutte le peculiarità del caso di specie. Il correo è responsabile per il fatto-reato non voluto, perché avrebbe dovuto prevedere che l'attuazione dell'accordo delittuoso sarebbe potuta sfociare in un reato diverso; mentre - può aggiungersi - la previsione, da parte del correo, dell'evento diverso, con accettazione del rischio che si verifichi, ridonda in dolo eventuale e quindi in responsabilità piena, non diminuita dall'attenuante in esame (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 giugno-30 agosto 1995, n. 9273).

7.- Ancorché il difetto di prevedibilità possa ascriversi a colpa, il trattamento sanzionatorio, però, è quello del reato doloso, tale essendo la prescrizione del primo comma dell'art. 116 cod. pen.; ossia lo stesso trattamento previsto per il correo che ha commesso - e voluto - il reato "diverso".

In ciò la norma esibisce tutto il suo rigore sanzionatorio se solo la si compara ad un'altra fattispecie generale e per certi versi simile: quella dell'art. 83 cod. pen. Norma questa che, al di fuori dell'ipotesi del concorso, prevede che se l'«evento [è] diverso da quello voluto», l'agente è responsabile a titolo di colpa e quindi solo ove il fatto sia preveduto dalla legge come delitto colposo.

Invece l'art. 116, primo comma, cod. pen. non opera questo décalage da reato doloso a reato colposo. Prevede al contrario la stessa responsabilità per il reato, diverso da quello voluto con l'accordo delittuoso, commesso da altro correo, parificando così a quest'ultimo la posizione del concorrente che non ha voluto il fatto-reato.

Ed è qui che, come detto, soccorre il secondo comma dell'art. 116 cod. pen. per operare la necessaria diversificazione quanto alla dosimetria della pena. Il trattamento sanzionatorio non può essere pienamente parificato quando il reato commesso sia più grave di quello voluto. In tal caso la pena per il correo che risponde a titolo di colpa di un reato doloso più grave di quello voluto è necessariamente riequilibrata mediante l'operatività della diminuzione prevista dalla norma. Anch'essa quindi concorre a sorreggere la tenuta costituzionale di questa eccezionale fattispecie di responsabilità penale, della quale peraltro già la sentenza n. 42 del 1965 auspicava una revisione e che è stata oggetto di varie iniziative di riforma, finora senza esito.

8.- Questa finalità di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio nella fattispecie del concorso anomalo di cui all'art. 116 cod. pen. mostra il carattere tutt'affatto particolare della diminuzione in esame, al di là dell'essere essa un'attenuante comune e non già ad effetto speciale.



La scelta del legislatore di sanzionare con la pena prevista per un delitto doloso il reo, al quale viene mosso un rimprovero di colpa, trova un bilanciamento proprio nella previsione di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., secondo cui la pena è diminuita.

Invece la norma censurata impedisce, in modo assoluto, al giudice di ritenere prevalente la diminuite in questione, in presenza della circostanza aggravante della recidiva reiterata, con ciò frustrando, irragionevolmente, gli effetti che l'attenuante mira ad attuare e compromettendone la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio.

Il divieto inderogabile di prevalenza dell'attenuante in esame non risulta, quindi, compatibile con il principio costituzionale di determinazione di una pena proporzionata.

Infatti il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato «esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il quantum di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile» (sentenza n. 73 del 2020).

9.- In definitiva, la sproporzione della pena rispetto alla rimproverabilità del fatto posto in essere, globalmente considerato, conseguente al divieto di prevalenza censurato, determina un trattamento sanzionatorio che impedisce alla pena di esplicare la propria funzione rieducativa con violazione dell'art. 27 Cost.

Inoltre, il contrasto dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., con l'art. 3 Cost. viene in rilievo sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, in quanto il divieto censurato finisce per vanificare la funzione che la diminuite di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., tende ad assicurare, ossia sanzionare in modo diverso situazioni profondamente distinte sul piano dell'elemento soggettivo (quello del correo che pone in essere l'evento diverso e più grave e quello di chi vuole il reato meno grave senza prevedere, colpevolmente, che questo possa degenerare nel fatto più grave).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

10.- Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, consegue che la questione del medesimo art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevata, in via subordinata, come sopra rilevato al punto 1.3., resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

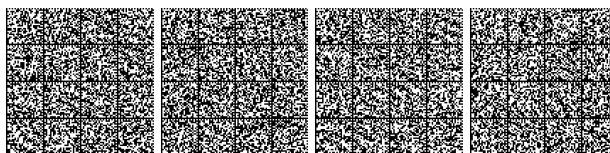
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 56

Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Condannati ultrasettantenni - Possibile espiazione della reclusione mediante detenzione domiciliare - Preclusione per coloro che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva - Irragionevolezza e violazione dei principi di rieducazione e umanità della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 47-ter, comma 01.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

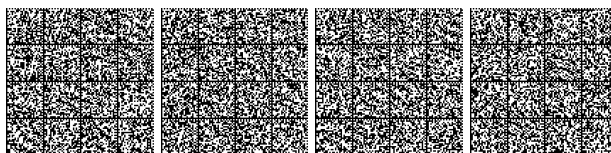
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Milano, nel procedimento di sorveglianza ad istanza di A. C., con ordinanza del 20 marzo 2020, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione di A. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Andrea Viganì per A. C. e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020; deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 marzo 2020, iscritta al n. 134 del r.o. 2020, il Magistrato di sorveglianza di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 47-ter, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che i condannati ultrasettantenni che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva non possono usufruire della misura della detenzione domiciliare prevista dalla norma in esame», e in subordine «nella parte in cui non prevede che i condannati ultrasettantenni che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva non possono usufruire della misura della detenzione domiciliare prevista dalla norma in esame, salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti cessata o grandemente diminuita la pericolosità del soggetto».



1.1.- Il rimettente è chiamato a giudicare su un'istanza presentata personalmente da un condannato, che aveva chiesto di essere ammesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare presso l'abitazione della moglie.

Al momento della presentazione dell'istanza, il condannato aveva settantotto anni ed era detenuto in esecuzione di una pena complessiva di quattordici anni e sette mesi di reclusione - di cui tredici anni e otto mesi ancora da espiare - per una serie di reati fallimentari e tributari accertati in diverse sentenze di condanna, alcune delle quali avevano applicato la circostanza aggravante della recidiva, preclusiva della concedibilità della misura alternativa in forza della disposizione censurata; ciò che comporterebbe il necessario rigetto dell'istanza.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della preclusione in parola.

1.2.- Osserva il rimettente che l'applicazione della recidiva non esprimerebbe un giudizio di maggiore pericolosità del condannato, quanto piuttosto una valutazione di maggiore gravità del fatto di reato commesso; e che la sua applicazione dipenderebbe da «condizioni variabili e ingovernabili quali l'effettiva contestazione da parte del PM (che non sempre assolve l'obbligo di contestarla) e la discrezionalità del giudice nel riconoscerla e applicarla».

D'altra parte, anche ad ammettere che la recidiva implichi indirettamente un giudizio di maggiore pericolosità, tale giudizio risalirebbe al tempo della sentenza di condanna e non sarebbe pertanto attuale al tempo della decisione sulla misura alternativa, in relazione alle circostanze oggettive e soggettive del presente.

Sarebbe inoltre contraddittorio che la detenzione domiciliare possa essere concessa in linea di principio a condannati ultrasettantenni senza soglie di pena, essendo però preclusa allorché sia stato a suo tempo applicato un istituto, quale la recidiva, che incide solo sulla commisurazione della pena, e dunque in ragione di un «fattore imponderabile, aleatorio e non rappresentativo di pericolosità attuale o non meritevolezza».

Tutto ciò determinerebbe la violazione del «principio di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza» di cui all'art. 3 Cost., alla luce della giurisprudenza di questa Corte che considera incompatibili con tale parametro le presunzioni assolute arbitrarie e irrazionali, in quanto non rispondenti a dati di esperienza generalizzati. E sarebbe, altresì, violato il principio di proporzionalità della pena, connesso alla funzione rieducativa che l'art. 27, terzo comma, Cost. affida alla pena stessa.

Il rimettente invoca a sostegno delle censure varie pronunce di questa Corte che hanno colpito automatismi in materia di disciplina dell'immigrazione (sentenza n. 172 del 2012), di recidiva (sentenza n. 185 del 2015), di presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere (sentenza n. 110 del 2012); e sottolinea come la presunzione di pericolosità che il legislatore ricollega, nella disciplina ora censurata, all'applicazione della recidiva possa essere agevolmente smentita mediante la formulazione di «ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa, potendosi riscontrare nella pratica condannati con recidiva per nulla pericolosi e condannati senza recidiva molto pericolosi, in entrambi i casi per ragioni imponderabili». «Il giudizio sulla personalità del reo e sulla sua pericolosità soggettiva» - conclude il rimettente - «è bloccato dal meccanismo automatico della norma, quando invece - proprio perché ultrasettantenne - egli potrebbe essere concretamente ben lontano nel tempo e nello spazio da contesti, ambienti, occasioni, relazioni, capacità al delitto, in misura tale da neutralizzare nel presente la pericolosità ritenuta nel passato».

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

L'età del condannato non rappresenterebbe, anzitutto, una condizione incompatibile con il regime carcerario, avendo la giurisprudenza di legittimità stabilito che la concessione della misura non avviene automaticamente, bensì sulla base di una verifica della meritevolezza del condannato e dell'idoneità della misura a favorirne il recupero e a prevenire la commissione di nuovi reati.

La preclusione stabilita dal legislatore sarebbe il frutto di una scelta discrezionale, sindacabile soltanto ove tramodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio. Ciò non si verificherebbe in relazione alla norma censurata, dal momento che l'esclusione della misura derivante dall'applicazione della recidiva si fonderebbe su una prognosi di segno negativo non irragionevole circa la futura condotta del condannato.

Più che una presunzione assoluta di pericolosità, la disposizione in esame stabilirebbe infatti una presunzione di inidoneità della detenzione domiciliare, che però troverebbe fondamento in un giudizio concreto e puntuale sfavorevole al condannato (è citata la sentenza n. 50 del 2020).

D'altra parte, l'applicazione della recidiva in tanto si giustificerebbe in quanto il nuovo delitto «sia in concreto espressivo non solo di una maggiore pericolosità criminale, ma anche di un maggior grado di colpevolezza, legato alla maggiore rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l'ammonimento individuale scaturito dalle precedenti condanne» (è citata la sentenza n. 73 del 2020); e tale maggiore rimproverabilità non potrebbe essere desunta in via generale dal solo fatto delle precedenti condanne, ma dovrebbe - ad esempio - essere esclusa allorché il nuovo delitto sia stato commesso dopo un lungo lasso di tempo dal precedente, o allorché abbia caratteristiche affatto diverse.



3.- Si è costituito tramite il proprio difensore il condannato istante, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

Osserva la parte che la disposizione censurata introduce nell'ordinamento, salvo che per alcuni condannati, tra cui coloro che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva, una presunzione relativa di incompatibilità del soggetto ultrasettantenne con il regime carcerario fondata su ragioni umanitarie, e in particolare sul sostanziale riconoscimento, da parte del legislatore, dell'inadeguatezza del carcere a svolgere pienamente la funzione prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost. nei confronti di un detenuto di età così avanzata. Tale lettura sarebbe confermata dalla particolare latitudine dei presupposti applicativi della misura, che non è soggetta a limiti di pena e dipende soltanto dal raggiungimento del settantesimo anno di età da parte del condannato, anche a esecuzione della pena già iniziata.

La preclusione a carico di chi sia stato condannato in passato con l'aggravante della recidiva impedirebbe invece alla magistratura di sorveglianza di concedere la misura - sulla base delle circostanze presenti al momento dell'esecuzione della pena - per effetto di valutazioni formulate da un giudice diverso, in un processo diverso, sulla base dei soli elementi allora a sua disposizione.

La disciplina censurata impedirebbe dunque qualsiasi valutazione in concreto di pericolosità attuale e di adeguatezza o meritevolezza della misura da parte del detenuto, concretizzando nei fatti una presunzione assoluta incompatibile con il principio di uguaglianza, nonché con la stessa funzione rieducativa della pena.

4.- In prossimità dell'udienza, il difensore del condannato ha depositato una memoria, in cui ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione.

In replica alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, la parte insiste sulla natura assoluta della presunzione sottesa alla disposizione censurata, che non consentirebbe alcuna valutazione attuale da parte del magistrato di sorveglianza. Né potrebbe affermarsi che non si tratterebbe tanto di una presunzione assoluta di pericolosità, quanto di una presunzione di inidoneità della detenzione domiciliare che troverebbe fondamento in un giudizio concreto e puntuale sfavorevole al condannato, dal momento che tale giudizio sarebbe stato espresso dal giudice del merito, lontano nel tempo e nell'oggetto dalle valutazioni - individualizzate e fondate su una prognosi ragionevole circa l'utilità di ciascuna misura a far procedere il condannato sulla via dell'emenda e del reinserimento sociale - normalmente compiute dalla magistratura di sorveglianza (sono citate le sentenze n. 149 del 2018, n. 291 e n. 189 del 2010, n. 255 del 2006 e n. 436 del 1999).

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Magistrato di sorveglianza di Milano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 47-ter, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che i condannati ultrasettantenni che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva non possono usufruire della misura della detenzione domiciliare prevista dalla norma in esame», e in subordine «nella parte in cui non prevede che i condannati ultrasettantenni che abbiano riportato condanne con l'aggravante della recidiva non possono usufruire della misura della detenzione domiciliare prevista dalla norma in esame, salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti cessata o grandemente diminuita la pericolosità del soggetto».

2.- Le questioni sollevate in via principale dal giudice rimettente sono fondate.

2.1.- La disposizione censurata stabilisce in via generale che la pena della reclusione - indipendentemente dalla sua durata, complessiva o residua - «può» essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, quando il condannato abbia compiuto i settant'anni di età.

Essa detta, dunque, una disciplina più favorevole per il condannato ultrasettantenne rispetto a quella fissata dal successivo comma 1, lettera d), dello stesso art. 47-ter ordin. penit., che consente parimenti l'espiazione della pena della reclusione nella forma della detenzione domiciliare al condannato che abbia compiuto i sessant'anni, alla duplice condizione - però - che si tratti di pena, anche residua, non superiore a quattro anni, e che il condannato sia «inabile anche parzialmente».

Il venir meno di queste condizioni per il condannato ultrasettantenne trova agevole spiegazione in riferimento alla duplice *ratio* della misura prevista dal comma 01.



Da un lato, come rilevato dalla dottrina, il legislatore presume qui la diminuzione della pericolosità sociale del condannato che abbia raggiunto i settant'anni, e la possibilità del suo contenimento mediante l'obbligo di permanenza nel domicilio, accompagnato dalle prescrizioni del giudice e dai dovuti controlli.

Dall'altro, e forse soprattutto, il legislatore muove dall'ulteriore presunzione che il carico di sofferenza associato alla permanenza in carcere cresca con l'avanzare dell'età, e con il conseguente sempre maggiore bisogno, da parte del condannato, di cura e assistenza personalizzate, che difficilmente gli possono essere assicurate in un contesto intramurario, caratterizzato dalla forzata convivenza con un gran numero di altri detenuti di ogni età. Sicché la misura alternativa all'esame, più che all'obiettivo della rieducazione del condannato, appare qui ispirata al principio di umanità della pena, sancito peraltro dallo stesso art. 27, terzo comma, Cost.

Nella medesima logica si colloca d'altronde la parallela disposizione dettata, in materia di misure cautelari, dall'art. 275, comma 4, secondo periodo, del codice di procedura penale, a tenore del quale la custodia cautelare in carcere non può essere disposta, nei confronti di chi abbia compiuto settant'anni, salvo che sussistano «esigenze cautelari di eccezionale rilevanza»; imponendosi in ogni altro caso il ricorso alla misura meno gravosa degli arresti domiciliari, anche in presenza di esigenze cautelari che avrebbero consentito, nei confronti di una persona più giovane, il ricorso alla misura carceraria.

2.2.- Così come accade in materia di custodia cautelare, il favor espresso dal legislatore per l'esecuzione domiciliare della pena nei confronti dei condannati ultrasettantenni non è, peraltro, incondizionato.

Il comma 01 vieta, infatti, la concessione della misura a tre categorie di persone. Anzitutto, a chi sia stato condannato per uno tra i principali delitti contro la libertà sessuale, ovvero per uno dei delitti menzionati dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. o dall'art. 4-bis ordin. penit.; in secondo luogo, a chi sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza; e, infine, a chi sia stato condannato in passato con l'aggravante della recidiva di cui all'art. 99 del codice penale.

In presenza di una di tali cause ostative, il legislatore ritiene evidentemente che venga meno la prima delle presunzioni poc'anzi evidenziate: quella, cioè, di attenuata pericolosità del condannato. Nonostante l'età avanzata, la tipologia del reato commesso ovvero la peculiare storia criminale del reo dimostrerebbero - senza possibilità di prova contraria da parte del condannato - una sua persistente pericolosità sociale non neutralizzabile con la mera detenzione domiciliare; ciò che renderebbe senza alternative l'esecuzione intramuraria.

Proprio sulla contro-presunzione assoluta di persistente pericolosità del condannato, derivante dalla mera applicazione nei suoi confronti dell'aggravante della recidiva, si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal giudice *a quo*.

2.3.- In proposito, conviene subito rilevare che la disposizione censurata è l'unica, nell'intero corpus dell'ordinamento penitenziario, a far discendere conseguenze radicalmente preclusive di una misura alternativa a carico di chi sia stato condannato in passato con l'aggravante della recidiva, in una qualunque delle sue forme disciplinate dall'art. 99 cod. pen.

In talune circoscritte ipotesi, l'ordinamento penitenziario prevede, a carico dei soli condannati ai quali sia stata applicata la recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., condizioni più gravose per l'accesso ai benefici penitenziari (art. 30-*quater* ordin. penit.), ovvero il divieto di concedere una seconda volta le misure alternative dell'affidamento in prova, della detenzione domiciliare (nelle sue diverse forme) e della semilibertà (art. 58-*quater* ordin. penit.). Altre disposizioni - introdotte, come quella censurata, dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), e che rendevano più gravose, a carico dei soli condannati ai quali fosse stata applicata la recidiva reiterata, le condizioni di accesso anche a talune misure alternative - sono state successivamente abrogate dal decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 94 (è il caso del previgente comma 1.1 dell'art. 47-*ter* ordin. penit. e del previgente art. 50-*bis* ordin. penit.).

La menzionata disposizione di cui all'art. 58-*quater* ordin. penit. mostra in modo particolarmente evidente l'anomalia del meccanismo preclusivo qui all'esame: mentre soltanto la recidiva reiterata osta a una seconda concessione di una misura alternativa (e dunque anche alla concessione di tutte le ipotesi di detenzione domiciliare diverse da quella in esame), qui già la recidiva semplice di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen. osta in radice alla detenzione domiciliare; e ciò proprio nei confronti di una categoria di detenuti - quelli ultrasettantenni - rispetto ai quali la vita carceraria risulta, in via generale, particolarmente gravosa.



2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato assume che il singolare automatismo preclusivo previsto *in parte qua* dalla disposizione censurata non riposerebbe, in realtà, su di una presunzione assoluta, ma si fonderebbe piuttosto su una valutazione individualizzata, compiuta dal giudice di cognizione nel momento in cui ha ritenuto la sussistenza della recidiva nella sentenza di condanna; valutazione che, secondo l'ormai costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità e di questa stessa Corte, presuppone tanto un giudizio di maggiore gravità del fatto di reato, connesso alla maggiore colpevolezza di chi decide di compiere la condotta criminosa nonostante l'ammonimento rappresentato dalla precedente condanna nei propri confronti, quanto un giudizio di maggiore pericolosità del condannato, dimostrata dalla sua accentuata propensione a violare la legge penale (*ex multis*, sentenze n. 73 del 2020 e n. 185 del 2015; Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738). Il fatto, dunque, che il giudice della cognizione abbia ritenuto applicabile la recidiva - quanto meno ai fini del suo bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 69 cod. pen. - sarebbe indicativo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, di una condizione di maggiore pericolosità del condannato giudizialmente accertata nel caso concreto, che il legislatore non irragionevolmente avrebbe valorizzato per negare a tale categoria di condannati l'accesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare.

Questa Corte, tuttavia, non è persuasa da tale argomento.

La valutazione individualizzata sul surplus di pericolosità soggettiva - valutazione che, pure, il giudice di merito deve indubbiamente compiere allorché decide se ritenere o meno la sussistenza della recidiva contestata all'imputato - non è infatti né attuale, né specifica rispetto alla sussistenza delle ragioni che potrebbero deporre in favore della esecuzione della pena sub specie di detenzione domiciliare.

In effetti, la disposizione censurata condiziona l'accesso alla detenzione domiciliare al presupposto che il soggetto non sia «mai» stato condannato con l'aggravante di cui all'art. 99 cod. pen., senza precisare - dunque - se l'aggravante debba essere stata applicata nella stessa sentenza di condanna attualmente in esecuzione, ovvero in altra sentenza già pronunciata nei suoi confronti in qualsiasi momento del passato. Una tale sentenza potrebbe essere stata pronunciata in un passato assai remoto; e il giudice della condanna della pena attualmente in esecuzione ben potrebbe avere escluso l'applicazione della recidiva, proprio in considerazione del carattere risalente dei precedenti reati commessi dal condannato, e dunque della loro irrilevanza ai fini di quel giudizio di accentuata pericolosità e colpevolezza che condiziona la stessa applicabilità dell'aggravante.

Ma anche nell'ipotesi in cui sia proprio la sentenza in esecuzione ad avere applicato la recidiva, il giudizio di maggiore pericolosità sociale ad essa sotteso è formulato dal giudice della cognizione unicamente ai fini della determinazione del quantum di pena da infliggere al condannato, per effetto dell'applicazione degli inasprimenti di pena previsti dall'art. 99 cod. pen., ovvero del suo bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti. Da tale giudizio la disposizione censurata fa però discendere una conseguenza automatica in relazione alla differente questione - che rimane del tutto estranea all'orizzonte valutativo del giudice della cognizione - se il condannato debba essere ammesso a scontare la propria pena in regime di detenzione domiciliare anziché all'interno del carcere, alla luce di tutti i fattori normalmente considerati dal giudice di sorveglianza al quale il condannato richiama la misura alternativa in parola. Fattori, questi ultimi, tra i quali non potrebbero non essere considerati i cambiamenti avvenuti nella persona del reo, e l'eventuale percorso rieducativo in ipotesi già intrapreso, nel lungo periodo che normalmente separa il tempus della commissione del reato ritenuto aggravato dalla recidiva - tempus con riferimento al quale il giudice di cognizione aveva formulato la propria valutazione di accentuata pericolosità sociale del reo - e quello del passaggio in giudicato della relativa sentenza di condanna, nonché nell'eventuale periodo di esecuzione da lui scontato nel frattempo in carcere. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, «[m]entre la recidiva rinviene nel fatto di reato il suo termine di riferimento, la condotta susseguente si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali» (sentenza n. 183 del 2011); radicale discontinuità di cui il giudice di sorveglianza deve essere in condizione di tenere conto, nella valutazione se l'esecuzione intramuraria sia comunque necessaria anche nei confronti di un condannato di età avanzata, o se gli scopi della pena possano essere soddisfatti anche mediante un trattamento meno afflittivo.

Né l'età avanzata del condannato, né la conseguente sofferenza addizionale connessa alla permanenza in carcere, spiegano d'altra parte alcun ruolo nel giudizio che sta alla base della decisione del giudice della cognizione se ritenere sussistente la circostanza aggravante della recidiva; mentre tali considerazioni svolgerebbero ovviamente un ruolo di primo piano nel bilanciamento che la magistratura di sorveglianza dovrebbe svolgere a fronte di un'istanza di detenzione domiciliare, ove il suo esame non le fosse precluso dalla disposizione censurata.



L'individualizzazione del giudizio di pericolosità sociale del condannato, su cui insiste l'Avvocatura generale dello Stato, si rivela così soltanto apparente. La disposizione censurata, in realtà, fa discendere in modo automatico un effetto preclusivo della detenzione domiciliare da un giudizio svolto tempo prima dal giudice della cognizione, avente un oggetto affatto diverso da quello relativo alla concreta meritevolezza del condannato ad essere ammesso alla misura alternativa in parola, sulla base delle circostanze sussistenti al momento dell'esecuzione della pena.

Da ciò discende l'intrinseca irragionevolezza della disposizione censurata, anche in rapporto ai principi di rieducazione e umanità della pena, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte che considera contrarie agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. le preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione (*ex plurimis*, sentenze n. 253 del 2019, n. 149 del 2018, n. 291 del 2010, n. 189 del 2010).

2.5.- Tale conclusione non è smentita dalla recente sentenza n. 50 del 2020, che - in relazione alla peculiare ipotesi di detenzione domiciliare cosiddetta "generica" di cui all'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit., fruibile da tutti coloro che debbano scontare non più di due anni, anche quale residuo di maggior pena - ha ritenuto legittima la preclusione all'accesso alla misura a carico dei condannati per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis ordin. penit., quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale.

Questa Corte ha infatti sottolineato come in tale ipotesi la preclusione trovi «fondamento concomitante in elementi che discendono dalla necessaria valutazione giudiziale del caso concreto», compiuta dalla stessa magistratura di sorveglianza in sede di esame dell'istanza del condannato, che deve per l'appunto essere stato ritenuto in concreto non meritevole di essere ammesso alla più favorevole misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. In quel caso la valutazione, posta in essere nella fase esecutiva della pena, è - dunque - attuale e contestualizzata rispetto alla possibile concessione di misure alternative, a differenza di quanto accade rispetto alla preclusione oggetto della disposizione all'esame nel presente giudizio.

2.6.- In conclusione, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata limitatamente all'inciso «né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale», restando così assorbita la questione formulata in via subordinata dal rimettente.

Il venir meno di tale inciso comporta la riespansione degli ordinari poteri discrezionali della magistratura di sorveglianza, chiamata a valutare se il condannato sia meritevole di essere ammesso alla detenzione domiciliare (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 8 febbraio-6 marzo 2012, n. 8712; sentenza 18 giugno-10 luglio 2008, n. 28555), tenuto conto anche della sua eventuale residua pericolosità sociale, da apprezzarsi in concreto sulla base di tutte le circostanze risultanti al momento della decisione sull'istanza relativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), limitatamente alle parole «né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 57

Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Misure urgenti anti-COVID-19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali - Colloqui dei detenuti - Detenuti e internati sottoposti al c.d. carcere duro (art. 41-bis ord. penit.) - Possibilità che i colloqui con i figli minorenni possano essere svolti a distanza mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile - Asserita omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei diritti inviolabili idonei a garantire lo sviluppo e il benessere psico-fisico del minore, dei principi a tutela dell'infanzia e della gioventù, del principio della finalità rieducativa della pena, nonché dei principi convenzionali a tutela dei minori e del diritto della persona al rispetto della vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza e che vietano i trattamenti inumani e degradanti - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, art. 4; legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), terzo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 1, 3, 8 e 14; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 3, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati) e dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), terzo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria con ordinanze del 23 e del 16 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 124 e 144 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 39 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di G. B., G. D., G.C. D.S. e quello, fuori termine, di Pasquale Cananzi nella qualità di curatore dei minori S. B., C.M. D.S. e R.P. D.S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Franco Modugno; uditi gli avvocati Carlo Fiorio per G. B., Donatella Nucera per G. D., G.C. D.S., Marcello Manna per G.C. D.S. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze, di analogo tenore, del 16 giugno 2020 (r.o. n. 144 del 2020) e del 23 giugno 2020 (r.o. n. 124 del 2020) il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 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, questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), «nella parte in cui non prevede che i colloqui cui hanno diritto i detenuti o gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis della L. 26 luglio 1975, n. 354 possono essere svolti a distanza con i figli minorenni mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile»;

b) dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), terzo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive».

1.1.- Secondo quanto riferito nelle ordinanze di rimessione, gli incidenti di costituzionalità si collocano nell'ambito di procedimenti de potestate, che hanno portato il Tribunale rimettente a dichiarare decaduti dalla responsabilità genitoriale due detenuti condannati a lunghe pene detentive per reati di stampo mafioso e sottoposti allo speciale regime previsto dall'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit.; a co-affidare i rispettivi figli minorenni al servizio sociale - anche a supporto delle capacità educative della madre; ed a impartire una serie di ulteriori disposizioni intese ad assicurare il benessere psico-fisico e il regolare sviluppo della personalità dei minori.

In questo contesto, il giudice *a quo* si trova investito di istanze con le quali i due detenuti chiedono di essere autorizzati ad effettuare colloqui audiovisivi a distanza con i figli tramite la piattaforma Skype, lamentando (in particolare, nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 144 del 2020) di non poter avere altrimenti contatti con loro a causa delle stringenti limitazioni introdotte al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Ad avviso del rimettente, l'effettuazione di tali colloqui risponderebbe al preminente interesse dei minori al mantenimento di un rapporto affettivo con il genitore detenuto.

L'accoglimento delle istanze risulterebbe, tuttavia, precluso alla luce di quanto disposto, in relazione all'emergenza sanitaria, dall'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020.

1.2.- Ad illustrazione dell'assunto, il rimettente osserva come plurime disposizioni dell'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento di esecuzione attribuiscono rilievo ai legami familiari, specialmente al fine di salvaguardare il figlio minorenne dai pregiudizi che la detenzione del genitore può provocargli.

In questo contesto, viene in precipua considerazione l'istituto dei colloqui, la cui disciplina generale è dettata principalmente dall'art. 18 ordin. penit. e dall'art. 37 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), i quali riconoscono il diritto del recluso ad avere colloqui con i congiunti e, per ragionevoli motivi, con altre persone, previa autorizzazione del direttore dell'istituto o, per gli imputati fino alla sentenza di primo grado, dell'autorità giudiziaria che procede. Particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari (art. 18, quarto comma, ordin. penit.): e ciò soprattutto nell'ottica di preservare «il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie di età minore» (art. 61, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000).

Il diritto in questione subisce, tuttavia, significative limitazioni per i detenuti e gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit., introdotto con obiettivi di neutralizzazione della pericolosità degli appartenenti alla criminalità organizzata. Il comma 2-quater, lettera b), terzo periodo, del citato articolo prevede, infatti, per i detenuti e gli internati in regime speciale un solo colloquio al mese con i familiari e i conviventi, da svolgere ad intervalli di tempo regolari e con particolari modalità (locali attrezzati per impedire il passaggio di oggetti, controllo audiovisivo), mentre i colloqui con persone diverse sono possibili solo in «casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto». Solo per coloro che non abbiano effettuato colloqui visivi può essere, inoltre, autorizzato un colloquio telefonico mensile di dieci minuti con i familiari, sottoposto a registrazione.



In questo panorama è venuta, peraltro, recentemente a calarsi la normativa introdotta in via d'urgenza al fine di fronteggiare l'epidemia da COVID-19.

L'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020 ha, infatti, stabilito che, «[a] fine di consentire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie idonee a prevenire il rischio di diffusione del COVID-19, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, a decorrere dal 19 maggio 2020 e sino alla data del 30 giugno 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, possono essere svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di cui all'articolo 39, comma 2, del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018».

La norma mira, in sostanza, a limitare il rischio di contagio connesso all'ingresso di soggetti esterni nelle strutture penitenziarie, garantendo il diritto dei reclusi al mantenimento delle relazioni affettive tramite l'ampliamento dei contatti telefonici e audiovisivi.

La disposizione risulta, tuttavia, riferita ai soli colloqui previsti dagli artt. 18 ordin. penit. e 37 del d.P.R. n. 230 del 2000. Essa opererebbe, quindi, esclusivamente in rapporto ai detenuti in regime ordinario, e non anche per quelli sottoposti al regime speciale, i cui colloqui sono regolati in modo distinto dall'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera b), ordin. penit. Tale preciso dato testuale escluderebbe che della norma di emergenza in questione possa darsi un'interpretazione diversa, costituzionalmente orientata.

1.3.- Su questa premessa, il giudice *a quo* dubita, peraltro, della legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020, nella parte in cui non prevede che i colloqui con i figli minorenni cui hanno diritto i detenuti e gli internati sottoposti al regime speciale possano essere svolti a distanza mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile.

Le questioni sarebbero rilevanti, in quanto la norma censurata imporrebbe, allo stato, il rigetto dell'istanza del detenuto: istanza sulla quale il rimettente si ritiene, d'altro canto, competente a provvedere.

Il divieto dei colloqui audiovisivi a distanza posto dalla norma denunciata inciderebbe, infatti, non soltanto sui diritti del detenuto (contro la cui lesione possono attivarsi i rimedi previsti dall'ordinamento penitenziario davanti alla magistratura di sorveglianza), ma anche sul diritto soggettivo del minore a mantenere rapporti affettivi con il genitore, anche se detenuto: posizione, questa seconda, da reputare anzi preminente, alla luce di precise indicazioni delle fonti sovranazionali (quali, in specie, l'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e l'art. 24, paragrafo 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - CDFUE -, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), e la cui tutela risulterebbe affidata al giudice civile minorile, «quale giudice naturale de potestate (art. 25 Cost.)».

Le azioni esercitabili innanzi al giudice minorile e al giudice di sorveglianza sarebbero, d'altra parte, distinte. Tra esse vi sarebbe coincidenza solo quanto a «*personae* (il genitore detenuto e il figlio minore), *petitum* mediato (il colloquio a distanza, per la realizzazione del diritto ai rapporti affettivi), causa *petendi* passiva (dal punto di vista e nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria, nella sua posizione di esecutore del *dictum* della legge, così come interpretato dal giudice)». Diversi risulterebbero invece «il *petitum* immediato (la pronuncia giurisdizionale di autorizzazione ai colloqui a distanza tra le due *personae* anzidette da parte del giudice minorile civile; la pronuncia di annullamento di eventuale diniego amministrativo penitenziario da parte del magistrato di sorveglianza in sede di reclamo) e la causa *petendi* attiva (essendo distinta e prevalente la posizione giuridica del figlio minorenne rispetto a quella del genitore detenuto)».

Osserva ancora il giudice *a quo* che, quando il legislatore ha inteso ripartire la competenza «in materia di diritti del minore alla genitorialità (anche affettiva)» secondo uno specifico criterio, è intervenuto con norme apposite, quale, ad esempio, quella dell'art. 38 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 318 (Disposizioni per l'attuazione del Codice civile e disposizioni transitorie), che definisce i rapporti tra la competenza del giudice minorile e quella del giudice civile investito di un giudizio avente ad oggetto anche lo *status coniugalis*. In assenza di previsioni di tal fatta, l'eventuale concorso tra le competenze del giudice minorile e del magistrato di sorveglianza non potrebbe essere, quindi, risolto nel senso dell'esclusività di una di esse.

Ritenere che, in materia di rapporti affettivi tra figlio minorenne e genitore detenuto, sussista un'implicita preferenza legislativa per la competenza del giudice di sorveglianza, capace di attrarre per connessione anche la cognizione sulla posizione del minore, apparirebbe d'altronde soluzione contraria alla logica stessa della specializzazione della magistratura minorile, tale da generare sospetti di incostituzionalità, sotto il profilo della menomazione della tutela



giurisdizionale del minore. Tale soluzione non consentirebbe, tra l'altro, di dar voce alle istanze di cui sono portatori il pubblico ministero minorile e il curatore speciale dei minori, nominato nell'ambito dei procedimenti a quibus, trattandosi di soggetti non legittimati ad intervenire nel procedimento davanti al magistrato di sorveglianza.

1.4.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza delle questioni, il censurato art. 4 del d.l. n. 29 del 2020 violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., introducendo una disparità di trattamento fra i figli minorenni dei detenuti sottoposti al regime speciale e i figli minorenni dei detenuti in regime ordinario, non giustificabile con le finalità proprie del regime detentivo differenziato.

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, sebbene la disciplina del cosiddetto "carcere duro" possa essere ritenuta conforme a Costituzione in ragione della specificità dei reati per i quali viene applicata e dell'esigenza di recidere legami criminali tanto stretti da non essere destinati a cessare con la carcerazione, come quelli di stampo mafioso, pur tuttavia, e proprio per questo, deve escludersi che essa possa contemplare misure che, per il loro contenuto, non siano riconducibili a concrete esigenze di ordine e sicurezza: misure che si tradurrebbero in ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, assumendo una portata puramente afflittiva.

Da questo punto di vista, l'applicazione generalizzata e indistinta del divieto di colloqui audiovisivi a distanza sconterebbe il limite di essere frutto di un bilanciamento operato ex ante dal legislatore, a prescindere da una verifica in concreto dell'esistenza delle esigenze di sicurezza e senza possibilità di adattamenti calibrati sulle peculiarità dei singoli casi: rappresentando, con ciò, una misura sproporzionata.

La norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 2 e 30 Cost., comprimendo il diritto inviolabile del minore a intrattenere rapporti affettivi con il genitore detenuto, idonei a garantire un corretto sviluppo della sua personalità e una condizione di benessere psico-fisico: violazione apprezzabile, peraltro, anche dalla prospettiva del condannato, tra i cui diritti fondamentali parimente rientra quello al mantenimento delle relazioni familiari.

Sarebbero violati, ancora, l'art. 31, secondo comma, Cost., secondo cui la Repubblica «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»; l'art. 32 Cost., posto che l'impossibilità di avere, per un lungo lasso di tempo, contatti audiovisivi con il padre sarebbe fonte di sicuro pregiudizio per l'«integrità psico-fisica» del minore; nonché l'art. 27, terzo comma, Cost., in forza del quale la pena non deve tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità e deve avere una finalità rieducativa, consentendo trattamenti idonei al recupero sociale del reo: obiettivo in relazione al quale va attribuita centrale rilevanza al mantenimento dei rapporti familiari e, soprattutto, genitoriali.

La norma denunciata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, che, rispettivamente, vietano pene inumane e degradanti e garantiscono il diritto al rispetto alla vita familiare.

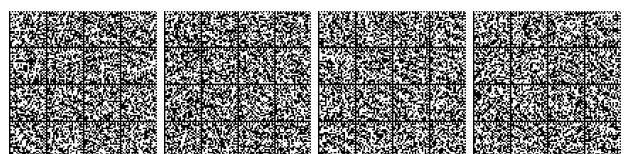
1.5.- Il giudice *a quo* estende, peraltro, tale complesso di censure anche all'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera b), terzo periodo, ordin. penit., nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi del colloquio visivo tra il detenuto in regime speciale e i figli minorenni possano svolgersi - in alternativa alla corrispondenza telefonica - nella forma del colloquio audiovisivo a distanza.

Le questioni di legittimità costituzionale inerenti a tale disposizione "a regime" sarebbero anch'esse rilevanti, in quanto il problema della tutela dei minorenni nei giudizi a quibus si continuerebbe a porre anche dopo il 30 giugno 2020 (termine finale di operatività dell'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020). L'emergenza epidemiologica sarebbe destinata, infatti, a protrarsi anche successivamente a tale data, rendendo rischiosi gli spostamenti sul territorio nazionale (e ciò particolarmente per uno dei minori coinvolti nel procedimento di cui all'ordinanza r.o. n. 144 del 2020, affetto da una patologia cronica).

A prescindere, peraltro, dai motivi di carattere sanitario, occorrerebbe considerare che le trasferte per i colloqui visivi comportano oneri economici non facilmente sostenibili e, quanto ai minorenni, anche problemi legati alle assenze scolastiche, tenuto conto del fatto che i penitenziari ospitanti i detenuti in regime speciale sono collocati quasi tutti nel Nord, nel Centro dell'Italia e in Sardegna: donde un'ingiustificata discriminazione tra i minorenni, in relazione alle condizioni economiche e di salute, alle condizioni familiari e alla distanza chilometrica dall'istituto penitenziario che ospita il genitore.

La possibilità - già prevista per la sola fase dell'emergenza sanitaria e unicamente per i detenuti comuni - di colloqui sostitutivi audiovisivi a distanza consentirebbe di superare tali difficoltà, garantendo il superiore interesse del minore e condizioni di uguaglianza sostanziale.

Il rimettente esclude, anche in questo caso, che sia praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata - pur prospettata, in precedenza, da una parte della giurisprudenza di legittimità e di merito - rilevando che i colloqui audiovisivi a distanza sono stati previsti espressamente, per i soli detenuti in regime ordinario, dall'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020: ciò, a riprova del fatto che essi non possono ritenersi insiti nel disposto del previgente art. 41-bis ordin. penit.



2.- Si sono costituiti, nei due giudizi di costituzionalità, i detenuti istanti e, in quello relativo all'ordinanza r.o. n. 124 del 2020, anche la madre dei minori, parte del procedimento *a quo*, i quali hanno svolto deduzioni adesive alla prospettazione del Tribunale rimettente, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

Le parti costituite nel giudizio relativo all'ordinanza r.o. n. 124 del 2020 hanno limitato, peraltro, tale richiesta alle sole questioni concernenti la norma "a regime", ritenendo che l'interesse per le questioni relative all'art. 4 del d.l. n. 29 del 2020 sia venuto meno a seguito della mancata conversione in legge di tale decreto.

3.- È intervenuto, altresì, in entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha rilevato, in via preliminare, come successivamente alle ordinanze di rimessione, il censurato art. 4 del d.l. n. 29 del 2020 sia stato abrogato dall'art. 1, comma 3, della legge 25 giugno 2020, n. 70 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19) e trasfuso nell'art. 2-*quater* del citato d.l. n. 28 del 2020.

Una norma analoga è stata indi inserita nell'art. 221, comma 10, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77.

Sussisterebbero, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, i presupposti per il trasferimento delle questioni su quest'ultima disposizione.

Nel merito, tutte le questioni sarebbero, peraltro, infondate.

La scelta legislativa di mantenere il trattamento restrittivo in tema di colloqui per i detenuti in regime speciale non sarebbe, infatti, irragionevole, rispondendo all'esigenza - cui tale regime è preordinato - di garantire la sicurezza pubblica, evitando che i membri detenuti di organizzazioni criminali mantengano contatti con gli affiliati in libertà e continuino a impartire loro direttive: esigenza difficilmente salvaguardabile ove si permettesse alle persone sottoposte a tale regime di collegarsi esternamente da remoto, sia pure con accorgimenti e controlli particolari.

Per altro verso, se è vero che i detenuti in regime speciale possono aver subito una compressione del diritto ai colloqui con i figli nel periodo di emergenza, a causa delle limitazioni agli spostamenti, è altrettanto vero che tali limitazioni hanno colpito, in termini di compressione dei diritti fondamentali, la generalità dei cittadini.

Le misure adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria - tra le quali è ricompresa la disciplina in questione - apparirebbero, d'altronde, del tutto congrue e proporzionate, in quanto finalizzate alla salvaguardia del bene primario della salute collettiva.

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda, infine, come la Corte europea dei diritti dell'uomo, con indirizzo consolidato, abbia ritenuto compatibili con l'art. 8 CEDU le restrizioni ai colloqui e alle visite dei familiari per i detenuti in regime speciale, in quanto giustificate dalle finalità proprie di tale regime.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze di rimessione di analogo tenore, il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), il quale stabilisce che, al fine di prevenire il rischio di diffusione del COVID-19, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, dal 19 maggio 2020 e sino al 30 giugno 2020, «i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, possono essere svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica», la quale può essere autorizzata oltre i limiti stabiliti dalla normativa vigente.



Sul presupposto che, a fronte dei riferimenti normativi in essa contenuti, la disposizione debba ritenersi applicabile esclusivamente ai colloqui dei detenuti in regime ordinario, il rimettente la censura nella parte in cui non consente che si svolgano tramite collegamento audiovisivo a distanza anche i colloqui con i figli minorenni cui hanno diritto i detenuti e gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

La norma di emergenza denunciata violerebbe, per tal verso, l'art. 3 della Costituzione, introducendo una disparità di trattamento fra i figli minorenni dei detenuti sottoposti al regime speciale e i figli minorenni dei detenuti in regime ordinario, non giustificabile con le finalità proprie del cosiddetto "carcere duro", le quali non possono legittimare, comunque sia, misure che, per il loro contenuto, non siano riconducibili a concrete esigenze di ordine e sicurezza: profilo sotto il quale il divieto indiscriminato dei colloqui audiovisivi a distanza, a prescindere da una verifica in concreto dell'esistenza delle esigenze di sicurezza e senza possibilità di adattamenti calibrati sulle peculiarità dei singoli casi, rappresenterebbe una misura sproporzionata.

Sarebbero violati, altresì, gli artt. 2 e 30 Cost., per la compressione del diritto inviolabile del minore a mantenere rapporti affettivi con il genitore detenuto e del reciproco diritto fondamentale di quest'ultimo al mantenimento delle relazioni familiari; l'art. 31, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica di proteggere l'infanzia; l'art. 32 Cost., posto che l'impossibilità di fruire per un lungo lasso di tempo di contatti audiovisivi con il genitore detenuto - stanti gli ostacoli ai colloqui in presenza connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - sarebbe fonte di pregiudizio per l'integrità psico-fisica del minore; e, ancora, l'art. 27 Cost., terzo comma, per cui la pena non può contrastare con il senso di umanità e deve mirare al recupero sociale del reo, al qual fine assume centrale rilievo il mantenimento dei rapporti familiari, e genitoriali in specie.

Viene denunciata, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 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, i quali, rispettivamente, vietano pene inumane e degradanti e garantiscono il diritto al rispetto alla vita familiare.

Il giudice *a quo* estende, peraltro, tali censure anche alla norma "a regime" di cui all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), terzo periodo, ordin. penit., nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi di quelli visivi con i figli minorenni, cui in base ad essa hanno diritto i detenuti in regime speciale, possano essere svolti - in alternativa alla corrispondenza telefonica - con modalità audiovisive a distanza.

Esclusa, anche in questo caso, la praticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata, il rimettente osserva come, a prescindere dai motivi di carattere sanitario, le trasferte per i colloqui visivi possano comportare oneri economici non facilmente sostenibili e, quanto ai minorenni, anche problemi legati alle assenze scolastiche, legati alla distanza tra il loro luogo di residenza e l'istituto penitenziario che ospita il genitore: situazione, questa, generatrice essa pure di ingiustificate disparità di trattamento.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, concernenti le medesime disposizioni. I relativi giudizi vanno pertanto riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della costituzione in giudizio (qualificata come atto di intervento) dell'avv. Pasquale Cananzi, nella qualità di curatore speciale dei minori S. B., C.M. D.S. e R.P. D.S., da considerare parti dei giudizi a quibus (sentenza n. 1 del 2002; Corte di cassazione, sezione prima civile, 25 gennaio 2021, n. 1471), in quanto avvenuta solo il giorno prima dell'udienza pubblica, e dunque largamente oltre il termine, stabilito dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio: termine che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ha natura perentoria (*ex plurimis*, sentenze n. 222 e n. 24 del 2018, e n. 219 del 2016).

4.- Ciò posto, l'esame nel merito delle questioni risulta precluso da un assorbente profilo di inammissibilità delle medesime, legato al difetto di competenza del giudice *a quo*.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, stante l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto a quello dal quale la questione proviene, il difetto di competenza del giudice *a quo* - al pari del difetto di giurisdizione - determina l'inammissibilità della questione, per irrilevanza, solo quando sia palese, ossia riscontrabile *ictu oculi* (*ex plurimis*, sentenza n. 136 del 2008, ordinanze n. 144 del 2011, n. 318 e n. 252 del 2010, e n. 82 del 2005; con particolare riguardo a questioni attinenti allo stesso art. 41-*bis* ordin. penit., sentenza n. 349 del 1993).

Tale ipotesi ricorre nel caso in esame.

Il giudice *a quo* è, infatti, un Tribunale per i minorenni investito di procedimenti civili de potestate, che lo hanno portato a dichiarare decaduti dalla responsabilità dei genitori, a sensi dell'art. 330 del codice civile, due detenuti in regime speciale, condannati a lunghe pene per reati di stampo mafioso, e ad impartire una serie di disposizioni a



tutela del benessere psico-fisico e del corretto sviluppo della personalità dei loro figli minorenni. In questo ambito, il rimettente si trova investito di istanze con le quali i due detenuti chiedono di essere autorizzati ad effettuare colloqui audiovisivi a distanza con i figli, tramite strumenti informatici: istanze in rapporto alla cui decisione il giudice *a quo* reputa rilevanti le questioni sollevate.

Il rimettente appare, tuttavia, palesemente privo di qualsiasi competenza in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti: competenza che non può essere in alcun modo fatta discendere da quella per la dichiarazione di decadenza dalla responsabilità dei genitori, riconosciuta al tribunale per i minorenni dall'art. 38 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 318 (Disposizioni per l'attuazione del Codice civile e disposizioni transitorie).

Per precisa indicazione della legge penitenziaria (art. 18, decimo comma, ordin. penit., art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, recante «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure private e limitative della libertà»), i colloqui - ma anche la corrispondenza telefonica e «gli altri tipi di comunicazione» - dei detenuti sono autorizzati, per gli imputati fino alla sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria che procede (individuata ai sensi dell'art. 11, comma 4, ordin. penit.); dopo tale sentenza e per i condannati in via definitiva (quali i detenuti istanti nei giudizi a quibus), dal direttore dell'istituto, i cui provvedimenti sono suscettibili di reclamo davanti al magistrato di sorveglianza, ai sensi degli artt. 35-bis e 69, comma 6, lettera b), ordin. penit.

Nelle ordinanze di rimessione, il giudice *a quo* svolge, in verità, ampie argomentazioni per dimostrare di fruire anch'esso di un potere autorizzatorio, quando si discuta dei colloqui con figli minorenni.

Il nucleo del suo ragionamento è che la preclusione dei colloqui audiovisivi a distanza, posta (in assunto) dalle norme censurate nei confronti dei detenuti in regime speciale, sarebbe, per così dire, “bivalente”: inciderebbe, cioè, non solo sui diritti del detenuto (la cui tutela spetta alla magistratura di sorveglianza), ma anche sui diritti del minore, la cui tutela - che assumerebbe, anzi, un rilievo preminente, alla luce di note indicazioni delle fonti sovranazionali - resterebbe affidata al tribunale per i minorenni, quale «giudice naturale de potestate». In assenza di specifiche disposizioni che regolino i rapporti tra tali competenze, sarebbe giocoforza ritenere che le stesse concorrano.

La tesi appare, peraltro, ictu oculi insuscettibile di avallo. La legge di ordinamento penitenziario reca plurime disposizioni nelle quali viene in rilievo l'interesse dei figli minorenni del detenuto: basti pensare, ad esempio, agli istituti - finanche più pregnanti, in tal ottica, di quello dei colloqui - della detenzione domiciliare speciale della madre (o, quando questa sia deceduta o impossibilitata, del padre) per accudire figli in tenera età (art. 47-*quinquies*, ordin. penit.), o dell'assistenza all'esterno dei figli stessi (art. 21-*bis* ordin. penit.). Il solo fatto che siano coinvolti interessi dei minori non significa affatto che alla competenza dei giudici di sorveglianza, specificamente prevista per l'accesso a tali misure dall'ordinamento penitenziario (artt. 21, comma 4, 21-*bis*, comma 1, 70, primo comma), possa sovrapporsi una concorrente competenza del tribunale civile minorile.

L'idea di una competenza concorrente di due diverse autorità in rapporto al medesimo provvedimento - con conseguente rischio di decisioni contrastanti - si presenta, d'altronde, palesemente confliggente con una logica di sistema.

5.- Per tali ragioni, e a prescindere da ogni altro possibile rilievo - anche quanto alle premesse ermeneutiche che fondano i dubbi di costituzionalità - le questioni vanno dichiarate inammissibili.

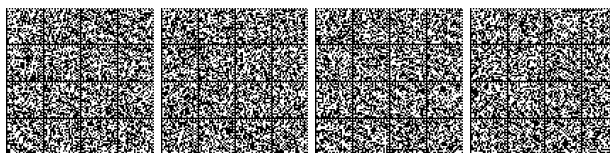
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio dell'avv. Pasquale Cananzi, nella qualità di curatore dei minori S. B., C.M. D.S. e R.P. D.S., parti dei giudizi a quibus;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati) e dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b), terzo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento



penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 8 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, dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210057

N. 58

Sentenza 9 - 31 marzo 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Validità temporale delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, anche nel comparto del Servizio sanitario regionale, con ulteriori adempimenti procedurali per quelle più risalenti - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta - Lamentata violazione della propria competenza normativa e amministrativa nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, dell'ordinamento degli enti locali, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, del principio di leale collaborazione e dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Spese per il personale sanitario - Estensione dell'ambito di applicazione della disciplina statale alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano - Ricorso cautelativo della Regione autonoma Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Trento - Lamentata violazione delle rispettive competenze normative e amministrative nelle materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti e stato giuridico ed economico del personale, delle finanze regionali e comunali e dell'igiene e sanità, nonché nelle materie di competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, dell'autonomia finanziaria, dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Successiva modificazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 147, 149 e 269, modificativo del comma 5-ter dell'art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- Statuto per la Valle d'Aosta, artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), e 4; Costituzione, artt. 3, 5, 97 e 117, commi secondo, terzo e quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147, 149 e 269 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 25 febbraio e il 27 febbraio - 3 marzo 2020, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 6 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 25 e 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 14 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

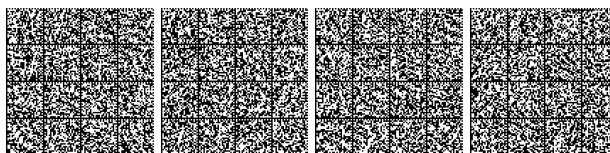
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2020 e depositato il successivo 28 febbraio (reg. ric. n. 25 del 2020), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art.1, commi 147, 149 e 269, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere *a)* e *b)*, 3, primo comma, lettere *f)* e *l)*, 4, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1.- In linea preliminare, la ricorrente premette che, sebbene l'applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste delle disposizioni impugnate sia incerta, essa, tuttavia, non è implausibile. A tale scopo, sottolinea che esse - in specie i commi 147 e 149 - si riferiscono, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in cui rientrano anche le Regioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale. Ciò potrebbe rivelare la volontà del legislatore statale di ritenere applicabili tali disposizioni anche alla Regione ricorrente.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sono promosse in via cautelativa e ipotetica, nell'ipotesi, cioè, in cui esse dovessero ritenersi applicabili alla medesima Regione.

1.2.- In primo luogo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste impugna il comma 147 dell'art. 1 della citata legge n. 160 del 2019, che dispone una proroga della validità temporale delle graduatorie dei concorsi pubblici in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata "per scaglioni", in ragione del termine di approvazione finale, e condiziona il reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali - la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio - facendo salvi i soli «periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».



Tale disposizione sarebbe, anzitutto, lesiva della competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2, primo comma, dello statuto speciale, nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera *a*) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera *b*), e delle connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto. Essa violerebbe, inoltre, la competenza legislativa regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spettante alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale, rientrerebbero nella competenza legislativa regionale residuale disciplinare i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e, in specie, le graduatorie di procedure selettive pubbliche. Pertanto, la norma impugnata, in quanto volta a regolare le modalità di accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale e il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del Servizio sanitario nazionale, definendo criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie di concorso, sarebbe lesiva, in primo luogo, delle competenze regionali nelle citate materie.

Sarebbe, inoltre, violata anche la competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera *f*) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera *l*), nonché le competenze concorrenti in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., queste ultime attribuite alla resistente in virtù della clausola di maggior favore. A tal proposito la ricorrente sottolinea che la spesa relativa al proprio personale sanitario è interamente finanziata dalla Regione stessa, senza oneri a carico dello Stato, come stabilito dall'art. 34, comma 3, ultimo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Pertanto, la disciplina in esame non potrebbe essere qualificata come normativa di principio di coordinamento della finanza pubblica, posto che il legislatore statale, non concorrendo al finanziamento di un determinato aggregato di spesa, non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

La ricorrente denuncia, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per il fatto che il legislatore statale avrebbe adottato la disposizione impugnata senza prevedere alcuno strumento di coinvolgimento delle Regioni, né nella forma dell'intesa, né in altro tipo di forma collaborativa, sebbene la disciplina contestata incida su titoli di competenza regionale residuale.

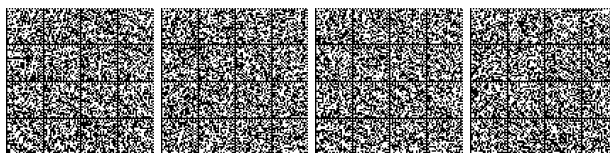
Infine, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 97 Cost. La disciplina in essa contenuta darebbe luogo a una proliferazione di concorsi da bandire, con decorrenze differenziate a seconda dei termini di utilizzabilità delle graduatorie indicati dal legislatore statale, con un evidente aggravio dell'attività amministrativa, connesso, in particolare per le assunzioni inerenti alle graduatorie più risalenti, all'obbligo di predisporre corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in violazione dei principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

1.3.- Le medesime censure sono rivolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste al comma 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019 che, modificando l'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, riduce la durata della validità delle graduatorie sopra indicate, a regime, da tre a due anni.

Una simile previsione sarebbe invasiva della competenza regionale residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., spettante anche alla Regione ricorrente in virtù della clausola di favore, oltre che delle competenze primarie statutarie - legislative e amministrative - nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (art. 2, lettera *a*) e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettera *b*).

Essa sarebbe anche lesiva della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione dallo statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera *f*) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera *l*), nonché delle competenze concorrenti in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., non potendo una simile normativa configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto a quest'ultimo titolo di competenza, la ricorrente ribadisce che, dal momento che il legislatore statale non concorre a finanziare la spesa per il personale del comparto unico regionale e per quello degli enti del servizio sanitario regionale, non può dettare norme di principio di coordinamento della finanza idonee a vincolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Peraltro, ricorda che le forme del concorso alla finanza pubblica della Regione ricorrente non possono mai prescindere dalla conclusione di appositi accordi bilaterali.



Viene, inoltre, dedotta la lesione del principio di leale collaborazione, in quanto non sono stati predisposti adeguati strumenti di coinvolgimento della Regione al fine di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alla ricorrente dallo statuto di autonomia.

Infine, la previsione della durata solo biennale delle graduatorie di concorso di cui alla norma impugnata si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza intrinseca, economicità e buon andamento dell'amministrazione. La necessità per le pubbliche amministrazioni di bandire nuovi concorsi con così elevata frequenza impedirebbe alle stesse di garantire, anche con l'aggiornamento, l'adeguata formazione e lo sviluppo professionale del dipendente, una volta immesso in ruolo.

1.4.- La Regione ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019 là dove, modificando il testo dell'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, ne estende l'applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così disponendo, tale norma inciderebbe indebitamente sulla materia di competenza regionale primaria dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», nonché sulle competenze integrative relative alla materia «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui allo statuto speciale (rispettivamente, artt. 2, lettere a e f, e 3, lettera l dello statuto speciale), nonché, in virtù della clausola di maggior favore, sulla materia di competenza regionale residuale dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» (art. 117, quarto comma, Cost.) e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale sarebbe riconducibile, in particolare, alla competenza legislativa della Regione sia sotto il profilo del coordinamento finanziario, sia sotto il profilo dell'organizzazione del servizio sanitario regionale. La Regione, infatti, organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, e, quindi, lo Stato non avrebbe titolo a dettare norme di coordinamento finanziario direttamente applicabili nella Regione.

La norma impugnata, inoltre, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, in violazione dello specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 del suo statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica, l'avrebbe vanificata.

Infine, la ricorrente denuncia l'irragionevolezza e la contraddittorietà interna della norma impugnata, in quanto la previsione di vincoli alla spesa sanitaria, imposti «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», contrasterebbe apertamente con la circostanza che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario regionale, nonché con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 15-bis del medesimo decreto-legge n. 35 del 2019.

2.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2020 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato varie disposizioni della legge n. 160 del 2019, e, fra di esse, l'art. 1, comma 269, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e al principio di ragionevolezza.

2.1.- La ricorrente premette che il testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 era stato riformulato, in sede di conversione in legge, in maniera da escludere le Province autonome dall'ambito di applicazione della disposizione statale relativa alla spesa per il personale del servizio sanitario regionale, proprio al fine di evitare contrasti con l'assetto statutario delle competenze riconosciute alle medesime dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Pertanto, le modifiche apportate dall'impugnato art. 1, comma 269, con l'abrogazione della clausola che escludeva l'applicazione della predetta disciplina nei confronti delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e con l'introduzione del riferimento espresso alle Province autonome accanto alle Regioni, sarebbero in contrasto con l'assetto delle competenze attribuite dallo statuto speciale alle medesime Province autonome.

Esse avrebbero determinato la violazione di quel complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che attribuiscono alla Provincia autonoma la competenza legislativa primaria e la corrispondente compe-



tenza amministrativa in materia di ordinamento dei propri uffici e del relativo personale, e la competenza legislativa concorrente e la relativa competenza amministrativa in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1, 9, numero 10, e 16 dello statuto speciale; d.P.R. n. 474 del 1975), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, nelle materie di competenza delle Province autonome, tra cui rientra anche l'organizzazione del servizio sanitario, secondo le norme di attuazione statutaria - sottolinea la ricorrente - la legislazione provinciale deve essere adeguata solo ai principi che costituiscono limite ai sensi dello statuto speciale (artt. 4 e 5), mentre restano applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti, in base a quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 266 del 1992.

La norma impugnata striderebbe, inoltre, con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle autonome scelte delle rispettive Province autonome per conseguire i relativi obiettivi.

Sarebbero anche violate quelle disposizioni dello statuto speciale (di cui, in specie, all'art. 104) che stabiliscono che le Province autonome di Trento e di Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

Infine, la ricorrente ritiene che la norma impugnata si riveli anche contraddittoria sia rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, sia rispetto a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in entrambi i giudizi.

3.1.- Con riguardo alle questioni promosse sia dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, sia dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, a seguito delle modifiche apportate alla norma impugnata dall'art. 25, comma 4-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Quest'ultimo, ripristinando la formulazione dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 precedente all'entrata in vigore della legge n. 160 del 2019, con la rimozione dei riferimenti alle Province autonome e l'affermazione che resta ferma l'autonomia finanziaria delle medesime, «che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio di Stato», avrebbe fatto venir meno le ragioni del ricorso.

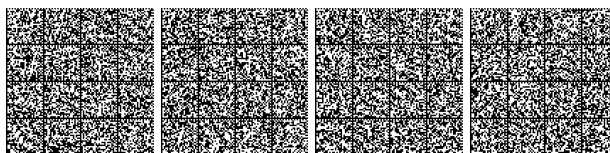
3.2.- Quanto alle censure proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nei confronti dei commi 147 e 149 del medesimo art. 1 della legge n. 160 del 2019, la difesa statale chiede che siano dichiarate non fondate.

Le disposizioni impuginate, incidendo sulla disciplina generale di atti funzionali e propedeutici all'instaurazione dei rapporti di lavoro, quali sarebbero le graduatorie concorsuali, sarebbero riconducibili anzitutto alla materia dell'ordinamento civile, assegnata alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Esse, inoltre, dettando le regole generali e uniformi delle procedure amministrative, in attuazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sarebbero anche riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali, minimi ed inderogabili, delle prestazioni.

La determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie selettive - e la conseguente previsione di corsi e prove dirette ad accertare la perdurante idoneità dei soggetti ivi inseriti - si risolverebbe, altresì, nella fissazione di principi fondamentali in materia di accesso ai pubblici uffici sanitari, funzionali ad assicurare la qualità del servizio e delle prestazioni sanitarie, in riferimento alla materia della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma Cost.

4.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste chiede che questa Corte dichiari la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.



La modifica introdotta dall'art. 25, comma 4-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ripristinando la disciplina antecedente a quella introdotta con la norma impugnata, che non avrebbe trovato alcuna applicazione, sarebbe, infatti, satisfattiva delle richieste della ricorrente.

Quanto, invece, alle questioni promosse con riguardo all'art. 1, commi 147 e 149, della citata legge n. 160 del 2019, la Regione insiste nel chiederne l'accoglimento.

5.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, anche la Provincia autonoma di Trento chiede che si dia atto della cessazione della materia del contendere in relazione alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019. Le modifiche apportate successivamente alla proposizione del ricorso - per effetto dell'art. 25, comma 4-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019 - avrebbero determinato il superamento delle questioni di legittimità costituzionale proposte nel ricorso con riferimento all'impugnata disposizione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale nella memoria di costituzione in giudizio.

6.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, ha impugnato tre disposizioni della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e, precisamente, i commi 147, 149 e 269 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 2, lettere *a*) e *b*), 3, lettere *f*) e *l*), 4, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.- Avverso il citato art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019 anche la Provincia autonoma di Trento ha promosso ricorso (iscritto al n. 36 del registro ricorsi del 2020), denunciandone il contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con le norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e con il principio di ragionevolezza.

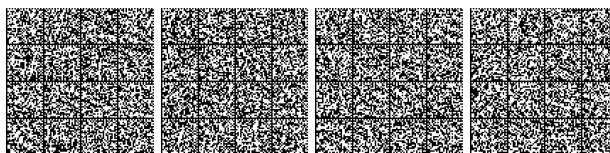
4.- Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte, con il ricorso indicato, dalla Provincia autonoma di Trento, va disposta la riunione dei giudizi in ragione dell'identità di una delle norme impuginate con i due ricorsi.

5.- Con riferimento alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste occorre rilevare che essa, anzitutto, impugna i commi 147 e 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019, sull'assunto che tali disposizioni, incidendo sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, siano in contrasto con il quadro delle competenze statutarie e costituzionali della medesima Regione autonoma.

Più precisamente, il comma 147 del citato art. 1 è censurato in quanto dispone la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, e per quelle più risalenti condiziona il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio.

Il comma 149 del medesimo art. 1 è impugnato per il fatto di aver ridotto da tre a due anni la durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Entrambe le disposizioni violerebbero la competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera *a*) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera *b*), e le connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto.



È, inoltre, denunciata la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che spetterebbe alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la giurisprudenza costituzionale, rientrerebbe, infatti, nella competenza legislativa regionale residuale la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico e, in specie, delle graduatorie di procedure selettive pubbliche. A tale competenza dovrebbero, pertanto, ricondursi le norme impugnate, che dettano criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale, come pure per il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'Azienda sanitaria locale della Valle d'Aosta e gli enti del servizio sanitario regionale.

Le disposizioni in esame sarebbero lesive anche della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera *f*) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera *l*), nonché della competenza concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla ricorrente in virtù della clausola di maggior favore. Una simile normativa non potrebbe configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle Regioni, sebbene la disciplina contestata incida su svariati titoli di competenza della Regione ricorrente.

Infine, la ricorrente sostiene che sia le previsioni di cui al comma 147, sia quelle contenute nel comma 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019 comportino un aggravio dell'attività amministrativa, connesso alla necessità di bandire numerosi e frequenti concorsi e di organizzare corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in contrasto con i principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.1.- Preliminarmente, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, nell'ipotesi in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

Nel giudizio in via principale - questa Corte ha costantemente affermato - «il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate (*ex multis*, sentenze n. 89 del 2019, n. 103 e n. 73 del 2018, n. 270 del 2017)» (sentenza n. 77 del 2020).

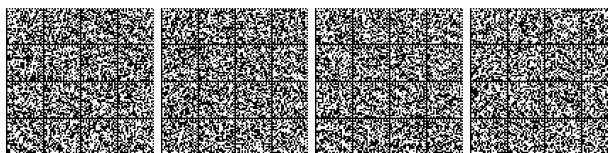
Le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel fare generico riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Pertanto, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente deve considerarsi non implausibile.

5.2.- Nel merito, le questioni, promosse nei confronti dei commi 147 e 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.2.1.- Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle «procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 126 del 2020), «rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni» (sentenza n. 273 del 2020) di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale competenza spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa, infatti, per effetto dell'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. è titolare della competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018).



Sulla base di tali presupposti, deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all'uso di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici.

Anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali, sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. Tali principi, infatti, non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano «individuati nel rispetto del “principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)” (sentenza n. 103 del 2018)» (sentenza n. 273 del 2020). Per la Regione resistente il rispetto di tale metodo ha portato alla conclusione dell'Accordo con il Governo in data 16 novembre 2018, recepito nell'art. 1, commi da 876 a 879, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in cui si individuano i contributi della Regione alla finanza pubblica. Fra questi non compare la disciplina dell'efficacia delle graduatorie.

Le disposizioni statali impugnate non possono, inoltre, ritenersi applicabili alla Regione autonoma come unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all'esercizio della sua competenza (sentenze n. 126 e n. 77 del 2020).

Questa Corte ha già affermato che «[l']ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020). In quell'occasione è emerso con chiarezza che le norme statali non limitano la competenza della Regione, purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperì il reclutamento imparziale degli idonei e verificò la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell'esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio «costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020). Questo ormai costante orientamento non può che trovare conferma nel presente giudizio.

6.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento, nei rispettivi indicati ricorsi, hanno impugnato l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019, nella parte in cui estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dettata dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

6.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contesta l'indebita incidenza, per effetto della norma impugnata, sulla materia di competenza regionale primaria «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a), nonché su competenze regionali integrative, relative alla materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità» (art. 3, lettera l), di cui allo statuto speciale, così come, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla materia di competenza regionale residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» ex art. 117, quarto comma, Cost. e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).



La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale rientrerebbe nella competenza legislativa della Regione sia per il coordinamento finanziario, sia per l'organizzazione del servizio sanitario regionale, in considerazione del fatto che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

La norma impugnata, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, violerebbe lo specifico procedimento di cui agli artt. 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica. Si rivelerebbe anche irragionevole e contraddittoria rispetto alla previsione che i vincoli alla spesa sanitaria si impongono «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», nonché rispetto alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 15-*bis* del medesimo d.l. n. 35 del 2019.

6.2.- La Provincia autonoma di Trento ravvisa, nel testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 modificato dalla norma impugnata, la violazione di un complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che le attribuiscono la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale, nonché la competenza concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige statuto speciale»), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La norma impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle scelte delle rispettive Province autonome, al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

Sarebbero anche violate le disposizioni dello statuto speciale (art. 104) in cui si stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

La norma impugnata sarebbe, infine, contraddittoria in relazione alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, e a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005, raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

6.3.- In linea preliminare, occorre tener conto del fatto che, successivamente alla proposizione dei due ricorsi, l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione impugnata, è stato oggetto di ulteriori modifiche a opera dell'art. 25, comma 4-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

A seguito di ciò, la difesa statale ha chiesto che venga dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse. Entrambe le ricorrenti hanno presentato istanza di cessazione della materia del contendere, in considerazione del carattere soddisfacente delle modifiche apportate.

6.3.1.- Come riconosciuto espressamente da entrambe le ricorrenti, le modifiche apportate dal citato art. 25, comma 4-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, eliminando ogni riferimento alle Province autonome - e, di conseguenza, anche alle Regioni ad autonomia speciale - e reintroducendo una clausola di salvezza dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sono palesemente soddisfattive delle pretese di entrambe le ricorrenti.

Le stesse ricorrenti hanno, pertanto, dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha anche precisato che, durante il breve periodo di vigenza, la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve, pertanto, desumere che, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 7 e n. 3 del 2021, n. 200 del 2020), esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 36 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 48-bis e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, nonché agli artt. 3, 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_210058

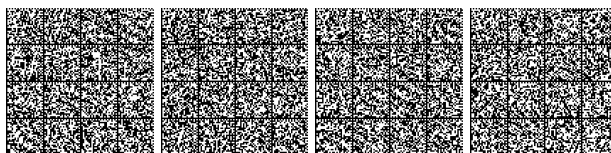
N. 59

Sentenza 24 febbraio - 1° aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Licenziamento del lavoratore per giustificato motivo oggettivo - Manifesta insussistenza del fatto contestato - Possibilità, anziché necessità, per il giudice, di reintegrare il lavoratore nel posto di lavoro - Intrinseca irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 18, settimo comma, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 3, 24, 41 e 111, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera *b*), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da CFS Europe srl contro M. P., con ordinanza del 7 febbraio 2020, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 febbraio 2020, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2020, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 41, primo comma, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), «nella parte in cui prevede che, in ipotesi in cui il giudice accerti la manifesta insussistenza di un fatto posto a fondamento di un licenziamento per G.M.O. [giustificato motivo oggettivo], “possa” e non “debba” applicare la tutela di cui al 4° comma dell'art. 18 (reintegra)».

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sull'opposizione di un datore di lavoro contro l'ordinanza che, a conclusione della fase sommaria del cosiddetto “rito Fornero”, ha reintegrato un lavoratore, licenziato «nel giro di alcuni mesi» due volte per giusta causa e una volta per giustificato motivo oggettivo. L'opponente non ha impugnato le statuizioni relative ai licenziamenti per giusta causa e si duole unicamente del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e dei provvedimenti di reintegrazione adottati a tale riguardo dal giudice della fase sommaria.

La società datrice di lavoro ha chiesto di respingere le domande del lavoratore e di condannarlo alla restituzione delle somme incassate per effetto dell'ordinanza provvisoriamente esecutiva, o di limitare l'accoglimento delle domande «ai minimi indennitari». Il lavoratore, in via riconvenzionale, ha chiesto l'esatta determinazione dell'indennità sostitutiva della reintegrazione che ha scelto di ottenere, dopo l'ordinanza conclusiva della fase sommaria.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che la disposizione censurata «viene in diretta ed immediata applicazione nel caso di specie», concernente un'ipotesi di manifesta insussistenza del fatto posto a fondamento del licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Né la rilevanza delle questioni potrebbe essere esclusa per il sol fatto che il lavoratore abbia optato per l'indennità sostitutiva della reintegrazione, in quanto il giudice sarebbe comunque chiamato a decidere tra una tutela reintegratoria, pur sostituita dall'indennità, e una tutela meramente indennitaria.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che la disposizione censurata, in quanto caratterizzata da un tenore letterale inequivocabile, non si presta a una interpretazione adeguatrice.



Il diniego della reintegrazione, che la legge non subordina a criteri di sorta, rappresenterebbe un nuovo licenziamento, intimato dal giudice sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale.

Il carattere meramente facoltativo della reintegrazione lederebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto, per effetto di una «insindacabile e libera scelta del datore di lavoro di qualificare in un modo o nell'altro l'atto espulsivo», determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento tra «situazioni del tutto identiche, ossia il licenziamento per giusta causa e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo dei quali si sia accertata in giudizio l'infondatezza (addirittura la manifesta infondatezza per il G.M.O.)».

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 41 Cost., poiché attribuirebbe al datore di lavoro «un potere di scelta di tipo squisitamente imprenditoriale», che si tradurrebbe nell'intimazione di «un nuovo ed autonomo atto espulsivo».

Il giudice *a quo* prospetta, inoltre, il contrasto con l'art. 24 Cost., che tutela il diritto di agire in giudizio. Il lavoratore «si troverebbe esposto all'esercizio di una facoltà giudiziale totalmente discrezionale», senza avere alcuna facoltà di difendersi.

L'art. 24 Cost., in connessione con l'art. 3 Cost., sarebbe violato anche perché l'insindacabile qualificazione del datore di lavoro condizionerebbe «le tutele del lavoratore».

Inoltre, il nuovo licenziamento, che il giudice intima allorché nega la reintegrazione, sarebbe assoggettato a un trattamento «ingiustificatamente differente e deteriore» rispetto agli altri licenziamenti determinati in generale dal giustificato motivo oggettivo e, in particolare, da un motivo legato agli stessi mutamenti organizzativi che precludono la tutela reintegratoria. Ad avviso del rimettente, non sarebbero rispettate le procedure di garanzia previste dall'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) e sarebbe ammessa la sola impugnativa in sede di gravame, con conseguente «abolizione di un grado di giudizio».

Sarebbe compromessa anche la terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), costretto a vestire i panni dell'imprenditore e a compiere «un'opzione di gestione dell'impresa».

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione sollevata dal Tribunale di Ravenna.

2.1.- La questione sarebbe inammissibile per un triplice ordine di ragioni.

2.1.1.- Il rimettente, anzitutto, non avrebbe dimostrato l'effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale e non avrebbe descritto in maniera adeguata la fattispecie concreta sottoposta al suo esame.

2.1.2.- Il giudice *a quo*, in secondo luogo, avrebbe trascurato di interpretare la disposizione censurata in senso conforme alla Costituzione.

2.1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, infine, l'inammissibilità della questione per il carattere additivo o manipolativo del *petitum*, in un contesto in cui non si riscontrano «vincoli costituzionali positivi in merito al tipo di tutela da accordare al lavoratore illegittimamente licenziato».

2.2.- Quanto al merito, la questione non sarebbe comunque fondata.

2.2.1.- Le censure muoverebbero dall'assunto dell'omogeneità tra la giusta causa o il giustificato motivo soggettivo, da un lato, e il giustificato motivo oggettivo, dall'altro.

Tale assunto, tuttavia, non sarebbe condivisibile. Se la giusta causa e il giustificato motivo soggettivo si riconnettono alle condotte del lavoratore, il giustificato motivo oggettivo investe la «sfera organizzativa del datore di lavoro». L'eterogeneità delle fattispecie impedirebbe dunque di porle a raffronto.

Le censure di violazione dell'art. 3 Cost. sarebbero infondate anche perché il giudice ben potrebbe disattendere una qualificazione pretestuosa, che non rispecchi le reali ragioni giustificatrici del licenziamento.

2.2.2.- L'Avvocatura non ravvisa alcun contrasto con l'art. 41 Cost.

La disposizione censurata, nel richiedere una valutazione di compatibilità della reintegrazione con le esigenze organizzative dell'impresa, sarebbe coerente con le indicazioni del giudice *a quo*, che auspica una limitazione del sindacato giurisdizionale sulle scelte imprenditoriali. Il richiamo all'eccessiva onerosità della reintegrazione, unito al requisito della manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento, intenderebbe scongiurare il rischio di «un'intromissione diretta ed incondizionata del potere giurisdizionale nelle scelte organizzative dell'impresa».

2.2.3.- Sarebbero infondate, infine, anche le censure di violazione della terzietà e dell'imparzialità del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.).



La disposizione censurata non attribuirebbe al giudice alcun potere di licenziare *ex novo* il lavoratore, ma subordinerebbe il potere di ripristinare il rapporto di lavoro preesistente a una valutazione ulteriore sulla compatibilità con le esigenze organizzative dell'impresa. Lungi dallo schierarsi dalla parte dell'imprenditore, il giudice si limiterebbe a contemperare «le esigenze di tutela del lavoratore e quelle organizzative del datore di lavoro».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 101 del 2020), il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, possa - e non debba - disporre la reintegrazione del lavoratore.

1.1.- Il rimettente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, alla luce del «trattamento irragionevolmente discriminatorio» che il legislatore avrebbe riservato a «situazioni identiche». La reintegrazione, obbligatoria nel licenziamento per giusta causa nell'ipotesi di insussistenza del fatto, sarebbe meramente facoltativa e sarebbe subordinata a una valutazione in termini di non eccessiva onerosità nella fattispecie del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che peraltro presuppone una insussistenza manifesta del fatto e una iniziativa del datore di lavoro «del tutto pretestuosa».

Dall'insindacabile scelta del datore di lavoro di qualificare il licenziamento come determinato da giusta causa o da giustificato motivo oggettivo deriverebbe «una distinzione estremamente rilevante in punto della tutela del lavoratore». Neppure le diversità che intercorrono tra la giusta causa e il giustificato motivo oggettivo potrebbero spiegare tale distinzione, poiché, nell'ipotesi di insussistenza del fatto, si configura in ogni caso un recesso illegittimo, a prescindere dalle ragioni addotte, attinenti alla giusta causa o al giustificato motivo oggettivo.

Il rimettente osserva che, nel caso di specie, non viene in rilievo il tema della «mancanza di copertura costituzionale per la reintegra», ma l'arbitraria disparità di trattamento tra situazioni identiche negli elementi costitutivi. Una volta che abbia scelto di disporre la tutela reintegratoria al ricorrere di determinati presupposti, il legislatore non potrebbe introdurre «ingiustificati trattamenti differenziati tra situazioni identiche».

Il fatto che il lavoratore possa optare - come è avvenuto nel giudizio principale e come spesso avviene nella pratica - per una indennità sostitutiva della reintegrazione dimostrerebbe «l'irragionevolezza del sistema complessivamente adottato». In questo caso, difatti, il richiamo all'eccessiva onerosità non sarebbe pertinente. Anche da questo punto di vista, emergerebbe l'inidoneità del criterio indicato a indirizzare la scelta del giudice.

1.2.- Il rimettente argomenta che il potere discrezionale del giudice di disporre o negare la reintegrazione, «nell'assoluta mancanza di criteri normativi in base ai quali orientare l'interprete», si configura come un potere «essenzialmente assimilabile all'esercizio dell'attività di impresa». Il legislatore sacrificerebbe la libertà dell'iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 Cost., e porrebbe «limiti proprio ai limiti all'iniziativa economica privata», che la Carta fondamentale individua nel rispetto della sicurezza, della libertà, della dignità umana.

Nel negare la tutela reintegratoria allorché risulti eccessivamente onerosa, il giudice intimerebbe «un ulteriore e nuovo licenziamento per giustificato motivo oggettivo» e compirebbe «scelte organizzative riservate all'imprenditore».

1.3.- Il giudice *a quo*, inoltre, censura l'art. 18, settimo comma, secondo periodo, dello statuto dei lavoratori, in quanto lesivo dell'art. 24 Cost.

La disposizione in esame, nell'attribuire al giudice il potere di disporre un nuovo licenziamento, pregiudicherebbe il diritto di difesa delle parti, che non sarebbero poste nelle condizioni di interloquire sulla compatibilità della reintegrazione con le esigenze organizzative aziendali, «nel mezzo di un processo avente un altro oggetto».

L'art. 24 Cost., in connessione con l'art. 3 Cost., sarebbe violato sotto due ulteriori profili.

Il diritto di azione del lavoratore sarebbe «ingiustamente sacrificato e ostacolato dalla scelta, operata dalla legge ordinaria, di fare dipendere le tutele del lavoratore dalla mera insindacabile (nemmeno *ex post*) volontà qualificatoria datoriale».

Inoltre, il licenziamento, che il giudice intima allorché nega la tutela reintegratoria, riceverebbe un trattamento «ingiustificatamente differente e deteriore [...] rispetto ad ogni altro normale licenziamento intimato dal datore di lavoro» e anche rispetto ai licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, intimati sulla base di quello stesso muta-



mento organizzativo che ha precluso l'applicazione della tutela reintegratoria. Il licenziamento disposto ope iudicis, difatti, non sarebbe rispettoso delle procedure di garanzia previste dall'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) e potrebbe essere impugnato solo in sede di gravame contro la decisione del giudice che l'ha intimato, con la conseguente perdita di un grado di giudizio.

1.4.- Il giudice *a quo* denuncia, infine, il contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. e con i principi del giusto processo.

La disposizione censurata imporrebbe al giudice di ricoprire il ruolo di una parte in causa, e in particolare dell'imprenditore, senza neppure indicare «i criteri ai quali il giudice dovrebbe attenersi». Sarebbe compromessa, pertanto, la terzietà del giudice.

2.- Occorre esaminare, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di intervento.

2.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe inammissibile per carente motivazione in ordine al requisito della rilevanza.

2.1.1.- Il rimettente non avrebbe dimostrato la necessità di applicare la previsione censurata per decidere su una o più domande formulate nel giudizio principale e non avrebbe offerto alcun ragguaglio sull'incidenza di una eventuale pronuncia di accoglimento sugli esiti della controversia. Il giudice *a quo* avrebbe ommesso di far luce sull'imprescindibile rapporto di strumentalità tra la soluzione del dubbio di costituzionalità e la definizione del giudizio principale.

Anche la descrizione della fattispecie concreta sarebbe lacunosa.

Il giudice *a quo* non avrebbe svolto alcun rilievo in merito alla illegittimità del licenziamento impugnato, alla manifesta insussistenza del fatto addotto come giustificazione del licenziamento stesso, alla necessità di applicare la disposizione che esclude il rimedio della reintegrazione e impone di riconoscere una tutela meramente indennitaria.

2.1.2.- La motivazione in ordine alla rilevanza non presenta i profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa dello Stato.

Questa Corte ha affermato che «[a]nche 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)» (sentenza n. 174 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto).

La rilevanza si configura come «necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione e si riconnette all'incidenza della pronuncia di questa Corte su qualsiasi tappa di tale percorso» (sentenza n. 254 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto). L'applicabilità della disposizione censurata è dunque sufficiente a fondare la rilevanza della questione proposta (fra le molte, sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Nella vicenda oggi sottoposta al vaglio di questa Corte, il giudice *a quo* ha descritto la fattispecie concreta in modo idoneo a suffragare il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità.

Il rimettente riferisce che il giudizio principale verte in via esclusiva su una fattispecie di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. L'opponente non ha coltivato le contestazioni relative ai due licenziamenti intimati per giusta causa e annullati dal giudice della fase sommaria, con conseguente reintegrazione del lavoratore.

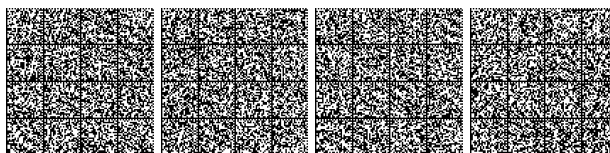
Nella fase sommaria è stata accertata la manifesta insussistenza del fatto dedotto dal datore di lavoro a sostegno del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e - su questo tema controverso - si dispiegano le argomentazioni delle parti nella fase a cognizione piena introdotta dall'opposizione.

Il giudice *a quo* soggiunge che le parti non contestano la necessità di applicare la previsione censurata, anche alla luce della data di assunzione del ricorrente (2001) e delle dimensioni dell'impresa, che occupa circa cinquanta dipendenti.

Secondo il rimettente, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale non è scalfita neppure dalla scelta del lavoratore di conseguire l'indennità sostitutiva della reintegrazione.

La valutazione del giudice *a quo*, avvalorata da una pluralità di argomenti, non è implausibile e supera, pertanto, il controllo "esterno" demandato a questa Corte in ordine al requisito della rilevanza (da ultimo, sentenza n. 32 del 2021, punto 2.1.1. del Considerato in diritto).

Le contrapposte domande delle parti - quella del datore di lavoro, volta a ottenere la restituzione dell'indennità corrisposta, e quella del lavoratore, concernente l'esatta determinazione dell'importo dovuto - presuppongono la valutazione della fondatezza della domanda di reintegrazione nell'ambito del giudizio incardinato con l'opposizione di cui all'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).



Ai fini della decisione della controversia, è dunque ineludibile l'applicazione della disposizione censurata, che delinea i presupposti della reintegrazione in un licenziamento per giustificato motivo oggettivo quale è quello dedotto - per concorde ammissione delle parti - nel giudizio principale. Tanto basta a radicare la rilevanza della questione.

2.2.- L'Avvocatura dello Stato imputa al rimettente di non avere sperimentato una interpretazione adeguatrice della previsione censurata.

2.2.1.- Il giudice *a quo* si sarebbe limitato a enucleare il significato letterale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, dello statuto dei lavoratori, senza confrontarsi con un'interpretazione sistematica mediante un «ragionevole e bilanciato potere esegetico». La questione sarebbe, pertanto, inammissibile.

2.2.2.- Neppure tale eccezione è fondata.

Ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, è necessario e sufficiente che il giudice *a quo* abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa (da ultimo, sentenza n. 32 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto), alla luce di un accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico (sentenza n. 123 del 2020, punto 3.3.1. del Considerato in diritto).

Se l'interpretazione prescelta dal rimettente sia la sola persuasiva, è profilo che non attiene all'ammissibilità, ma al merito della questione di legittimità costituzionale e - nello scrutinio del merito - dovrà essere esaminato (sentenza n. 95 del 2016, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Il rimettente muove dalla premessa che la disposizione censurata sia contraddistinta da un significato letterale inequivocabile e che l'interpretazione costituzionalmente orientata si risolva in «una interpretazione chiaramente abrogatrice di un chiaro precetto normativo», in contrasto con il sindacato accentratore di costituzionalità.

Il giudice *a quo* mostra di recepire l'interpretazione accreditata dalla «giurisprudenza di legittimità maggioritaria», che riconosce il potere discrezionale di negare la reintegrazione, «se la tutela reintegratoria sia, al momento di adozione del provvedimento giudiziale, sostanzialmente incompatibile con la struttura organizzativa medio tempore assunta dall'impresa» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 2 maggio 2018, n. 10435).

Il Tribunale di Ravenna non reputa condivisibile il diverso indirizzo, «numericamente minoritario», che configura come obbligatoria la reintegrazione nelle ipotesi di manifesta insussistenza del fatto (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 13 marzo 2019, n. 7167 e 14 luglio 2017, n. 17528) e si traduce in «una interpretazione essenzialmente abrogativa di un testuale elemento normativo».

All'esito di un circostanziato esame delle diverse interpretazioni prospettate, il giudice ha escluso la sostenibilità di un'interpretazione adeguatrice e ha così ottemperato in maniera adeguata all'onere di attribuire alla disposizione un significato conforme ai principi costituzionali.

Anche da questa angolazione, pertanto, non si ravvisano ostacoli alla disamina del merito.

2.3.- La questione sarebbe inammissibile, anche perché formulata in modo da ottenere «una pronuncia additiva o manipolativa non costituzionalmente obbligata» in un ambito in cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità.

2.3.1.- La scelta della tutela che spetta al lavoratore illegittimamente licenziato sarebbe demandata all'apprezzamento discrezionale del legislatore. Il riconoscimento della reintegrazione rappresenterebbe «solamente una delle molteplici alternative prospettabili».

2.3.2.- Anche tale eccezione non è fondata.

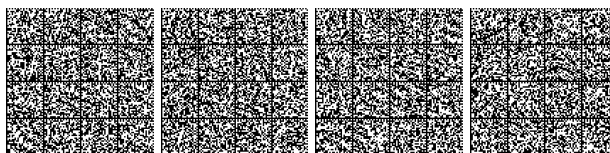
Il rimettente sollecita in maniera puntuale, mediante l'indicazione di un chiaro termine di raffronto, l'intervento correttivo di questa Corte, che dovrebbe ripristinare, in ordine all'obbligatorietà della reintegrazione, un trattamento omogeneo tra il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, da un lato, e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, dall'altro. Anche nella seconda ipotesi la reintegrazione dovrebbe essere obbligatoria, quando sia accertata l'insussistenza manifesta del fatto.

La molteplicità dei possibili rimedi contro i licenziamenti illegittimi e l'assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate non escludono che le difformità tra i regimi di tutela debbano essere sorrette da giustificazioni razionali e non sottraggono le scelte adottate dal legislatore al sindacato di questa Corte.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

4.- I dubbi di costituzionalità si concentrano sull'art. 18, settimo comma, secondo periodo, dello statuto dei lavoratori, così come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, nel quadro di un ampio intervento riformatore sulle tutele contro i licenziamenti illegittimi.

Il legislatore ha inteso redistribuire «in modo più equo le tutele dell'impiego» anche mediante l'adeguamento della disciplina dei licenziamenti «alle esigenze del mutato contesto di riferimento» e la previsione «di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge citata).



All'originario modello, incentrato sulla tutela reintegratoria per tutte le ipotesi di nullità, annullabilità e inefficacia del licenziamento, fanno riscontro quattro regimi, applicabili ai rapporti a tempo indeterminato instaurati fino al 7 marzo 2015. A decorrere da questa data si dispiega la disciplina introdotta dal decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che si caratterizza per una diversa *ratio* e per un diverso regime di tutele.

Si deve ricordare che la tutela reintegratoria piena, indipendentemente dal numero dei dipendenti occupati, si applica nelle ipotesi di licenziamento discriminatorio, nullo per causa di matrimonio o di maternità o di paternità, retto da motivo illecito determinante o dichiarato inefficace perché intimato in forma orale. Il giudice reintegra il lavoratore e gli riconosce un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, con detrazione di quel che il lavoratore abbia percepito per effetto dello svolgimento di altre attività lavorative (l'aliunde perceptum). L'importo minimo, invalicabile, è di cinque mensilità.

Il lavoratore, in sostituzione della reintegrazione, può chiedere al datore di lavoro un'indennità pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, senza rinunciare al risarcimento del danno patito nel periodo tra l'estromissione e la richiesta dell'indennità sostitutiva, che già risolve il rapporto di lavoro.

L'art. 18 dello statuto dei lavoratori, così come novellato nel 2012, prevede, inoltre, una tutela reintegratoria attenuata e una tutela indennitaria, declinata in forma piena e ridotta, e ne sancisce l'applicazione ai datori di lavoro che occupino più di quindici dipendenti (cinque, se si tratta di imprese agricole) nell'unità produttiva in cui ha avuto luogo il licenziamento o nell'ambito dello stesso Comune o che occupino complessivamente, sia pure in diverse unità produttive, più di sessanta dipendenti.

La tutela reintegratoria attenuata, invocata nell'odierno giudizio, contempla la reintegrazione nel posto di lavoro, al pari della tutela reintegratoria piena, ma limita a dodici mensilità l'ammontare dell'indennità risarcitoria che il datore di lavoro è obbligato a corrispondere dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione. Da tale importo, peraltro, deve essere detratto non solo quel che il lavoratore abbia guadagnato in virtù di altre occupazioni (l'aliunde perceptum), ma anche quel che avrebbe potuto guadagnare adoperandosi con l'ordinaria diligenza nella ricerca di un'altra attività lavorativa (l'aliunde percipiendum). Anche in questo caso il lavoratore ha la facoltà - in concreto esercitata nel giudizio principale - di optare per l'indennità sostitutiva della reintegrazione.

Tale tutela si applica ai licenziamenti disciplinari, per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, allorché il giudice riscontri l'insussistenza del fatto contestato o la riconducibilità del fatto alle condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi o dei codici disciplinari.

La tutela reintegratoria attenuata sanziona anche i licenziamenti intimati senza giustificazione «per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore», o intimati in violazione delle regole che, nell'ambito del licenziamento per malattia, disciplinano il periodo di comportamento (art. 2110 del codice civile).

Nei licenziamenti economici, la tutela reintegratoria attenuata può essere applicata nelle ipotesi di «manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo».

5.- Quanto al licenziamento per giustificato motivo oggettivo connesso a ragioni economiche, produttive e organizzative, che rappresenta il fulcro dell'odierna questione di legittimità costituzionale, il nuovo regime sanzionatorio previsto dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970, come modificato dalla legge n. 92 del 2012, prescrive di regola la corresponsione di una indennità risarcitoria, compresa tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità.

Il ripristino del rapporto di lavoro, con un risarcimento fino a un massimo di dodici mensilità, è circoscritto all'ipotesi della manifesta insussistenza del fatto, che postula una evidente assenza dei presupposti di legittimità del recesso e dunque la sua natura pretestuosa (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 19 marzo 2020, n. 7471).

Tale requisito, che il rimettente non censura, si correla strettamente ai presupposti di legittimità del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che è onere del datore di lavoro dimostrare. Tali sono da intendersi le ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al suo regolare funzionamento, il nesso causale che lega il recesso alle scelte organizzative del datore di lavoro e, infine, l'impossibilità di collocare altrove il lavoratore (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 novembre 2019, n. 29102). Perché possa operare il rimedio della reintegrazione, è sufficiente che la manifesta insussistenza riguardi uno dei presupposti appena indicati (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 12 dicembre 2018, n. 32159).

Tali presupposti, pur nel loro autonomo spazio applicativo, si raccordano tutti all'effettività della scelta organizzativa del datore di lavoro, che il giudice è chiamato a valutare, senza sconfinare in un sindacato di congruità e di opportunità. Il vaglio della genuinità della decisione imprenditoriale garantisce che il licenziamento rappresenti pur sempre una *extrema ratio* e non il frutto di un insindacabile arbitrio.



6.- Il rimettente prende le mosse dall'assunto, avallato anche dalla più recente giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 3 febbraio 2020, n. 2366), che la reintegrazione non sia obbligatoria, neppure quando l'insussistenza del fatto posto a base del licenziamento si connoti come manifesta.

Il dato testuale conferma una tale premessa ermeneutica. Nel contesto dell'art. 18, settimo comma, dello statuto dei lavoratori, al perentorio «applica» del primo periodo fa riscontro il «può applicare» del secondo periodo e sottende, secondo il significato proprio delle parole, una facoltà discrezionale del giudice.

L'elemento letterale è poi corroborato dalla *ratio legis*, così come si ricava dall'esame dei lavori preparatori. L'attuale formulazione scaturisce dalla mediazione tra opposte visioni, all'esito di un acceso dibattito parlamentare. Le critiche alle "disarmonie" della previsione censurata, emerse nel corso dell'approvazione del disegno di legge presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, non hanno condotto alla reintroduzione della reintegrazione obbligatoria, pur proposta a più riprese.

La giurisprudenza di legittimità, nel tentativo di scongiurare le incertezze applicative che il testo della legge avrebbe ingenerato (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 luglio 2016, n. 14021), ha provato a definire i criteri che presidono alla valutazione discrezionale del giudice e ha posto l'accento, in particolare, sui principi generali in tema di risarcimento in forma specifica (art. 2058 cod. civ.), che precludono la restitutio in integrum quando si riveli eccessivamente onerosa; norma applicabile anche alla responsabilità contrattuale.

Nella ricostruzione della Corte di cassazione, che costituisce diritto vivente, il richiamo alla disciplina del risarcimento del danno in forma specifica offre «un parametro di riferimento per l'esercizio del potere discrezionale del giudice», che impone di valutare se la reintegrazione sia «al momento di adozione del provvedimento giudiziale, sostanzialmente incompatibile con la struttura organizzativa medio tempore assunta dall'impresa» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 2 maggio 2018, n. 10435).

Il giudice, pertanto, potrà pronunciare la reintegrazione del lavoratore «subordinatamente all'ulteriore valutazione discrezionale rispetto alla non eccessiva onerosità del rimedio» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 31 gennaio 2019, n. 2930).

7.- La disposizione censurata, nel sancire una facoltà discrezionale di concedere o negare la reintegrazione, contrasta con l'art. 3 Cost., con riguardo ai profili e per i motivi di séguito esposti.

8.- Sul diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.), questa Corte ha fondato, già in epoca risalente, l'esigenza di circondare di «doverose garanzie» e di «opportuni temperamenti» le fattispecie di licenziamento (sentenza n. 45 del 1965, punto 4 del Considerato in diritto).

L'attuazione del diritto «a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente» (sentenza n. 60 del 1991, punto 9 del Considerato in diritto) è stata ricondotta, anche di recente, nell'alveo delle valutazioni discrezionali del legislatore, quanto alla scelta dei tempi e dei modi della tutela (sentenza n. 194 del 2018, punto 9.2. del Considerato in diritto), anche in ragione della diversa gravità dei vizi e di altri elementi oggettivamente apprezzabili come, per esempio, le dimensioni dell'impresa. Si è anche rimarcato che la reintegrazione non rappresenta «l'unico possibile paradigma attuativo» dei principi costituzionali (sentenza n. 46 del 2000, punto 5 del Considerato in diritto).

In un assetto integrato di tutele, in cui alla Costituzione si affiancano le fonti sovranazionali (art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30) e dell'Unione europea (art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - CDFUE -, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), «molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato» (di recente, sentenza n. 254 del 2020, punto 5.2. del Considerato in diritto).

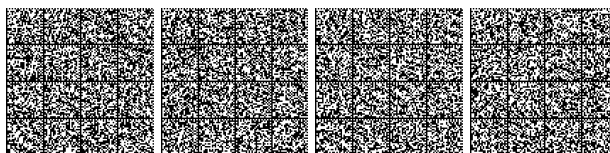
Nell'apprestare le garanzie necessarie a tutelare la persona del lavoratore, il legislatore, pur nell'ampio margine di apprezzamento che gli compete, è vincolato al rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

9.- La disposizione censurata entra in conflitto con tali principi.

Il carattere meramente facoltativo della reintegrazione rivela, anzitutto, una disarmonia interna al peculiare sistema delineato dalla legge n. 92 del 2012 e viola il principio di eguaglianza.

Per i licenziamenti disciplinari, il legislatore ha previsto la reintegrazione del lavoratore, quando si accerti in giudizio l'insussistenza del fatto posto a base del recesso del datore di lavoro. Per i licenziamenti economici, l'insussistenza del fatto può condurre alla reintegrazione ove sia manifesta. L'insussistenza del fatto, pur diversamente graduata, assurge dunque a elemento qualificante per il riconoscimento del più incisivo fra i rimedi posti a tutela del lavoratore.

Secondo la valutazione discrezionale del legislatore, l'insussistenza del fatto - sia che attenga a una condotta di rilievo disciplinare addebitata al lavoratore sia che riguardi una decisione organizzativa del datore di lavoro e presenti carattere manifesto - rende possibile una risposta sanzionatoria omogenea, che è quella più energica della ricostituzione del rapporto di lavoro.



In un sistema che, per consapevole scelta del legislatore, annette rilievo al presupposto comune dell'insussistenza del fatto e a questo presupposto collega l'applicazione della tutela reintegratoria, si rivela disarmonico e lesivo del principio di eguaglianza il carattere facoltativo del rimedio della reintegrazione per i soli licenziamenti economici, a fronte di una inconsistenza manifesta della giustificazione adottata e del ricorrere di un vizio di più accentuata gravità rispetto all'insussistenza pura e semplice del fatto.

Le peculiarità delle fattispecie di licenziamento, che evocano, nella giusta causa e nel giustificato motivo soggettivo, la violazione degli obblighi contrattuali ad opera del lavoratore e, nel giustificato motivo oggettivo, scelte tecniche e organizzative dell'imprenditore, non legittimano una diversificazione quanto alla obbligatorietà o facoltatività della reintegrazione, una volta che si reputi l'insussistenza del fatto meritevole del rimedio della reintegrazione e che, per il licenziamento economico, si richieda finanche il più pregnante presupposto dell'insussistenza manifesta.

L'esercizio arbitrario del potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata la persona del lavoratore. L'insussistenza del fatto, pur con le diverse gradazioni che presenta nelle singole fattispecie di licenziamento, denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, che questa Corte ha enucleato sulla base degli artt. 4 e 35 Cost. (sentenza n. 41 del 2003, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Tali elementi comuni alle fattispecie di licenziamento poste a raffronto dal rimettente, valorizzati dallo stesso legislatore nella previsione di una identica tutela reintegratoria, privano di una ragione giustificatrice plausibile la configurazione di un rimedio meramente facoltativo per i soli licenziamenti economici.

È sprovvisto di un fondamento razionale anche l'orientamento giurisprudenziale che assoggetta a una valutazione in termini di eccessiva onerosità la reintegrazione dei soli licenziamenti economici, che incidono sull'organizzazione dell'impresa al pari di quelli disciplinari e, non meno di questi, coinvolgono la persona e la dignità del lavoratore.

10.- Alla violazione del principio di eguaglianza e alla disarmonia interna a un sistema di tutele, già caratterizzato da una pluralità di distinzioni, si associa l'irragionevolezza intrinseca del criterio distintivo adottato, che conduce a ulteriori e ingiustificate disparità di trattamento.

Il rimettente scorge nella previsione censurata le caratteristiche di una norma "in bianco" e stigmatizza l'irragionevolezza di una disciplina «del tutto priva di criteri applicativi» idonei a orientare il potere discrezionale di disporre o meno la reintegrazione.

10.1.- Anche questi rilievi, che sorreggono l'argomentazione dell'ordinanza di rimessione, sono fondati.

Per i licenziamenti economici, il legislatore non solo presuppone una evidenza conclamata del vizio, che non sempre è agevole distinguere rispetto a una insussistenza non altrimenti qualificata, ma rende facoltativa la reintegrazione, senza offrire all'interprete un chiaro criterio direttivo.

La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse - quella reintegratoria, pur nella forma attenuata, e quella meramente indennitaria - è così rimessa a una valutazione del giudice disancorata da precisi punti di riferimento.

Il richiamo alla eccessiva onerosità, che la giurisprudenza di legittimità ha indicato nell'intento di conferire alla previsione un contenuto precettivo meno evanescente, non pone rimedio all'indeterminatezza della fattispecie.

Tale nozione, funzionale a tracciare la linea di confine tra due forme di tutela dalla comune matrice risarcitoria (risarcimento in forma specifica o per equivalente), si colloca nel contesto di grandezze economiche comparabili. Nella disciplina della reintegrazione, invece, che si è via via affinata come autonoma tecnica di tutela rispetto al paradigma dell'art. 2058 cod. civ., essa finisce per rivelarsi inadeguata.

Nella ricostruzione operata dalla giurisprudenza, sopra richiamata, la misura indennitaria di tutela compensativa non può dirsi "equivalente", quale invece è l'indennità sostitutiva della reintegrazione, prevista dal terzo comma dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, ma ha invece un contenuto ridotto, quale quello previsto dal quinto comma del medesimo articolo.

L'eccessiva onerosità, declinata come incompatibilità con la struttura organizzativa nel frattempo assunta dall'impresa, presuppone valutazioni comparative non lineari nella dialettica tra il diritto del lavoratore a non essere arbitrariamente estromesso dal posto di lavoro e la libertà di iniziativa economica privata. Né serve a individuare parametri sicuri per la valutazione del giudice nel riconoscimento di due rimedi - la reintegrazione o l'indennità - caratterizzati da uno statuto eterogeneo.

In un sistema equilibrato di tutele, la discrezionalità del giudice riveste un ruolo cruciale, come questa Corte ha riconosciuto di recente nel censurare l'automatismo che governava la determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti viziati dal punto di vista sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o formale (sentenza n. 150 del 2020), dapprima commisurata alla sola anzianità di servizio. Al giudice è stato restituito un essenziale potere di valutazione delle particolarità del caso concreto, in base a puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento, frutto di una evoluzione normativa risalente e di una prassi collaudata.



Nella fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio, la diversa tutela applicabile - che ha implicazioni notevoli - discende invece da un criterio giurisprudenziale che, per un verso, è indeterminato e improprio e, per altro verso, privo di ogni attinenza con il disvalore del licenziamento.

Il mutamento della struttura organizzativa dell'impresa che preclude l'applicazione della tutela reintegratoria è riconducibile allo stesso imprenditore che ha intimato il licenziamento illegittimo e può dunque prestarsi a condotte elusive. Tale mutamento, inoltre, può intervenire a distanza di molto tempo dal recesso ed è pur sempre un elemento accidentale, che non presenta alcun nesso con la gravità della singola vicenda di licenziamento.

È, pertanto, manifestamente irragionevole la scelta di riconnettere a fattori contingenti, e comunque determinati dalle scelte del responsabile dell'illecito, conseguenze di notevole portata, che si riverberano sull'alternativa fra una più incisiva tutela reintegratoria o una meramente indennitaria.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (fra le molte, sentenza n. 2 del 1986, punto 8 del Considerato in diritto), ben può il legislatore delimitare l'ambito applicativo della reintegrazione.

Nondimeno, un criterio distintivo, che fa leva su una mutevole valutazione casistica e su un dato privo di ogni ancoraggio con l'illecito che si deve sanzionare, non si fonda su elementi oggettivi o razionalmente giustificabili e amplifica le incertezze del sistema.

11.- Inoltre, nel demandare a una valutazione giudiziale sfornita di ogni criterio direttivo - perciò altamente controvertibile - la scelta tra la tutela reintegratoria e la tutela indennitaria, la disciplina censurata contraddice la finalità di una equa redistribuzione delle «tutele dell'impiego», enunciata dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge n. 92 del 2012. L'intento di circoscrivere entro confini certi e prevedibili l'applicazione del più incisivo rimedio della reintegrazione e di offrire parametri precisi alla discrezionalità del giudice rischia di essere vanificato dalla necessità di procedere alla complessa valutazione sulla compatibilità con le esigenze organizzative dell'impresa.

Anche da questo punto di vista, si ravvisa l'irragionevolezza censurata dal Tribunale di Ravenna.

12.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare» - invece che «applica altresì» - la disciplina di cui al quarto comma del medesimo art. 18.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura prospettati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), come modificato dall'art. 1, comma 42, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui prevede che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, «può altresì applicare» - invece che «applica altresì» - la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

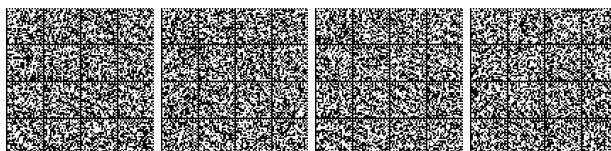
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 1° aprile 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 60

Ordinanza 11 marzo - 1° aprile 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Mandato di arresto europeo - Rifiuto facoltativo della consegna del cittadino italiano o di altro Stato membro dell'UE che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano - Applicabilità al cittadino di uno Stato terzo che si trovi nelle medesime condizioni - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio della finalità rieducativa della pena e del diritto, anche convenzionale, alla vita familiare del condannato - Sopravvenuta modifica della normativa censurata - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 22 aprile 2005, n. 69, art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 11 e 117, primo comma; Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, art. 4, paragrafo 6; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 17, paragrafo 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

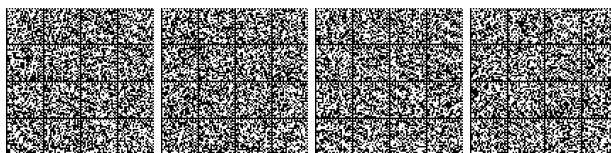
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), promosso dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, nel procedimento penale a carico di N. B., con ordinanza del 19 marzo 2020, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 4 febbraio 2020, depositata il 19 marzo 2020 e pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 10 luglio 2020, la Corte di cassazione, sezione sesta penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della



legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno»;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata sarebbe di dubbia compatibilità con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4, paragrafo 6, della Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, nonché con gli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), all'art. 17, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP), e all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE);

che la Sezione rimettente si trova a giudicare del ricorso promosso dal Procuratore generale della Repubblica di Genova contro una sentenza della locale Corte d'appello, che - decidendo in sede di rinvio dopo un precedente annullamento da parte della Corte di cassazione - aveva rifiutato la consegna di un cittadino albanese richiesta mediante mandato di arresto europeo dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Salonicco (Grecia), sulla base di una sentenza definitiva di condanna all'ergastolo e a una multa di 50.000 euro emessa a carico del medesimo per avere illegalmente detenuto e trasportato, in concorso con altre persone, circa quattro chili di eroina;

che il rifiuto della consegna era stato motivato dalla Corte d'appello territoriale sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005, in forza della quale il giudice italiano potrebbe rifiutarsi di eseguire un mandato di arresto emesso a fini di esecuzione di una sentenza definitiva di condanna non soltanto allorché la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ma anche nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo che si trovi nelle medesime condizioni, sempre che la corte d'appello disponga che la pena sia eseguita in Italia conformemente al diritto italiano;

che con la sentenza impugnata la Corte d'appello di Genova aveva disposto l'esecuzione in Italia della pena inflitta dalla Corte d'appello greca nei confronti dell'interessato, rideterminandola in ventitré anni e otto mesi di reclusione e 40.000 euro di multa, previa applicazione dell'indulto per la porzione di tre anni di reclusione e 10.000 euro di multa, unitamente alle pene accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dell'interdizione legale durante la pena;

che la Sezione rimettente ritiene, tuttavia, non praticabile l'interpretazione costituzionalmente conforme svolta dalla corte territoriale, stante il tenore letterale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005, che prevede la possibilità di rifiuto della consegna per i soli cittadini italiani e per i cittadini dell'Unione europea che si trovino nelle condizioni descritte dalla norma, implicitamente escludendo dal rifiuto facoltativo di consegna i cittadini di Stati terzi;

che, pertanto, sulla base dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 69 del 2005 il ricorso del Procuratore generale della Repubblica di Genova dovrebbe essere accolto, anche alla luce della costante giurisprudenza della Corte di cassazione che ha sinora sempre escluso la possibilità di rifiutare la consegna di cittadini di Stati terzi pur legittimamente e stabilmente residenti o dimoranti in Italia, e che ha altresì ritenuto manifestamente infondata la relativa eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost., in ragione della disparità di trattamento tra cittadini dell'Unione europea e cittadini di Stati terzi;

che, tuttavia, la Sezione rimettente dubita della compatibilità dell'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *c*), con i molteplici parametri costituzionali e sovranazionali sopra menzionati;

che le questioni sarebbero rilevanti, dal momento che il cittadino albanese della cui consegna si controverte sarebbe - secondo l'apprezzamento, congruamente motivato, dei giudici di merito - «residente anagraficamente in Genova dal 4 giugno 2018 per immigrazione registrata il 14 novembre 2016», e risulterebbe aver ivi stabilito «il centro dei propri interessi lavorativi e familiari, esprimendosi correttamente in lingua italiana e svolgendovi sino al momento del suo arresto una regolare attività lavorativa alle dipendenze di un'impresa»: ciò che consentirebbe di desumere l'esistenza di un suo «radicamento reale e non estemporaneo» sul territorio nazionale;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* osserva anzitutto che l'art. 4, paragrafo 6 della decisione quadro 2002/584/GAI, trasposto dalla disposizione censurata, prevede che lo Stato possa, ai fini dell'esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata nello Stato di emissione del mandato di arresto, rifiutare la consegna di persona che sia cittadino, ovvero «dimori» o «risieda» nello Stato richiesto, senza distinguere dunque tra l'ipotesi in cui lo straniero dimorante o residente sia cittadino di altro Stato membro o di uno Stato terzo;



che ad avviso del rimettente le nozioni di “residenza” o “dimora” alluderebbero piuttosto - secondo l’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia - rispettivamente alla «situazione in cui la persona ricercata abbia stabilito la propria residenza effettiva nello Stato membro di esecuzione e a quella in cui tale persona abbia acquisito, a seguito di un soggiorno stabile di una certa durata in questo medesimo Stato, legami con quest’ultimo di intensità simile a quella dei legami che si instaurano in caso di residenza»: situazione che potrebbe presentarsi, per l’appunto, tanto nei confronti del cittadino di altro Stato membro, quanto nei confronti del cittadino di Stato terzo;

che pertanto, ad avviso della Sezione rimettente, una volta introdotto il motivo di rifiuto in parola nell’ordinamento interno, lo Stato membro non potrebbe irrazionalmente limitarne «l’applicazione ai soli cittadini e residenti “comunitari”, escludendola tout court per i residenti o dimoranti “non comunitari”, se non a condizione di trasporre solo una porzione del contenuto, generale ed onnicomprensivo della norma euro-unitaria, così eludendo l’obbligo di rispettarne fedelmente i vincoli di adeguamento ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.»;

che, sotto un diverso profilo, non sarebbe ravvisabile alcuna ragionevole giustificazione della diversità di trattamento tra il cittadino di Stato terzo del quale sia richiesta la consegna a fini di esecuzione della pena e lo straniero residente nel territorio italiano del quale sia invece richiesta la consegna ai fini di un’azione penale, rispetto al quale l’art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 prevede - senza distinguere a seconda che si tratti di cittadino di altro Stato dell’Unione europea o di Stato terzo - che al relativo mandato di arresto possa essere data esecuzione soltanto subordinatamente alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata in Italia per scontarvi la pena o la misura di sicurezza eventualmente pronunciata nei suoi confronti dallo Stato di emissione;

che - rileva il giudice *a quo* - la giurisprudenza della Corte di cassazione richiede soltanto, ai fini dell’operatività del citato art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, la prova di un soggiorno stabile e di una certa durata dello straniero, idoneo a consentire l’acquisizione di legami con lo Stato pari a quelli che vi si instaurano in caso di residenza;

che la disparità di trattamento tra la situazione del cittadino di Stato terzo rispetto all’esecuzione di mandati di arresto a fini rispettivamente della esecuzione della pena (art. 18-bis, comma 1, lettera c, della legge n. 69 del 2005) e di un’azione penale (art. 19, comma 1, lettera c, della medesima legge) determinerebbe una violazione dell’art. 3 Cost. «per quel che attiene al rispetto dei canoni di ragionevolezza e coerenza sistematica» delle scelte del legislatore;

che la mancata previsione di una causa di rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di Stato terzo da parte dell’art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 pregiudicherebbe altresì la finalità di reinserimento sociale della persona condannata, in violazione - oltre che della *ratio* dello stesso art. 4, paragrafo 6, della decisione quadro 2002/584/GAI - dell’art. 27, terzo comma, Cost.;

che, infatti, «l’esclusione a priori della possibilità che il residente (o dimorante) cittadino di uno Stato terzo sconti la pena in Italia» non consentirebbe «di perseguire la “risocializzazione” attraverso la conservazione, per quanto è possibile, dei legami familiari e sociali durante la fase di esecuzione della pena»: finalità, quest’ultima, di cui il diritto dell’Unione si fa carico anche mediante la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea, che istituisce un sistema per il trasferimento di detenuti condannati nello Stato membro con il quale il condannato mantiene legami, familiari, linguistici, culturali, sociali o economici o di altro tipo, al fine ultimo di agevolarne il reinserimento sociale al termine dell’esecuzione della pena;

che analoghe considerazioni supporterebbero, ad avviso del giudice *a quo*, il dubbio di compatibilità tra la disposizione censurata e il diritto fondamentale alla vita privata e familiare del condannato, dal momento che la sua consegna allo Stato richiedente rischierebbe di recidere tutti i legami affettivi, sentimentali, di reciproca assistenza e solidarietà scaturenti dalla vicinanza della propria famiglia: con conseguente violazione dell’art. 7 CDFUE (e dunque degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), da leggersi alla luce della giurisprudenza della Corte EDU formatasi in materia di art. 8 CEDU, nonché dell’art. 17 PIDCP, entrambi autonomamente rilevanti nell’ordinamento nazionale per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost., oltre che dello stesso art. 2 Cost., che garantisce protezione ad ogni formazione sociale in cui si svolge la personalità umana;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri tramite l’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili per difetto di rilevanza, dal momento che la Corte d’appello di Genova non avrebbe dovuto applicare al condannato l’indulto in mancanza di consenso dello Stato di emissione, che non risulta essere stato richiesto, di talché essa avrebbe dovuto, alternativamente, autorizzare la consegna ovvero



disporre l'integrale esecuzione della pena, salvo quanto stabilito dall'art. 10, comma 5, del decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure private della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea), non risultando peraltro nel caso di specie neppure la verifica del consenso del Ministro della giustizia italiano all'esecuzione della sentenza in Italia, necessario ai sensi dell'art. 10, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 161 del 2010;

che le questioni sarebbero comunque infondate nel merito, dal momento che i motivi di rifiuto di consegna stabiliti dalla decisione quadro 2002/584/GAI e trasposti nell'ordinamento degli Stati membri dovrebbero essere considerati come altrettante eccezioni all'operatività del principio del mutuo riconoscimento, ed essere perciò oggetto di una interpretazione restrittiva, risultando in particolare precluso agli Stati membri estendere le ipotesi di legittimo rifiuto all'esecuzione del mandato di arresto europeo rispetto a quelle previste dalla menzionata decisione quadro, che ad avviso dell'Avvocatura generale imporrebbe esclusivamente - alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia - l'equiparazione della posizione del cittadino dello Stato richiesto a quella dei cittadini di altri Stati membri che abbiano effettivamente e legittimamente residenza o dimora nello Stato richiesto;

che neppure sussisterebbe il denunciato *vulnus* all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che il principio di rieducazione e risocializzazione della pena sarebbe attuato in qualunque ordinamento dell'Unione europea, non essendovi peraltro alcuna garanzia che lo straniero, una volta scontata la pena, possa effettivamente permanere in Italia;

che nemmeno sussisterebbe alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dall'art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, «dal momento che gli effetti cui mira il mandato di arresto europeo esecutivo e quelli ai quali è finalizzato il mandato di arresto processuale sono diversi, essendo quest'ultimo volto a ridurre, negli Stati membri, la celebrazione di procedimenti in absentia, rispetto ai quali, nel caso di condanna, per l'esecuzione della pena irrogata era già prevista, sin dal sistema delle estradizioni, il rifiuto della richiesta di consegna della persona»;

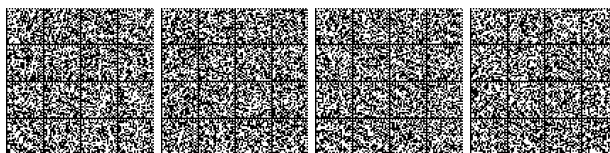
che, con decreto presidenziale del 4 febbraio 2021, la camera di consiglio per la decisione della presente causa, originariamente fissata per il 10 febbraio 2021, è stata rinviata al 10 marzo 2021, in considerazione dell'avvenuta promulgazione, medio tempore, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica il 5 febbraio 2021, il cui art. 15 ha modificato la disposizione censurata, e il cui art. 17 ha altresì modificato l'art. 19 della legge n. 69 del 2005, invocato quale *tertium comparationis* dal giudice rimettente nella questione formulata con riferimento all'art. 3 Cost.;

che il 18 febbraio 2021 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una nota in pari data del Ministero della giustizia, contenente osservazioni sulle modifiche recate dal d.lgs. n. 10 del 2021 alla disciplina di cui è causa;

che in tali osservazioni il Ministero della giustizia rileva che le modifiche apportate da un lato confermano - all'art. 18-*bis* della legge n. 69 del 2005, come riformulato - la non opponibilità della causa di rifiuto prevista dalla disposizione censurata con riferimento al cittadino di uno Stato terzo, e dall'altro escludono - all'art. 19 della medesima legge n. 69 del 2005, come riformulato - che l'autorità giudiziaria italiana possa ora rifiutare la consegna del cittadino di uno Stato terzo ai fini di un'azione penale, essendosi così eliminata la discrasia tra le due discipline lamentata dal rimettente.

Considerato che le menzionate disposizioni del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117) hanno modificato sia la disposizione censurata, sia la disposizione invocata dal giudice *a quo* quale *tertium comparationis* nella questione formulata con riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il nuovo testo dell'art. 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri) prevede ora, al comma 2, che «[q]uando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza private della libertà personale,



la corte di appello può rifiutare la consegna della persona ricercata che sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno»;

che, pertanto, la nuova formulazione della disposizione censurata - collocata ora in un autonomo secondo comma dell'art. 18-*bis* - restringe l'ambito di applicazione del motivo di rifiuto da essa disciplinato alle sole ipotesi del cittadino italiano e del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante in Italia da almeno cinque anni, confermando così implicitamente l'esclusione del cittadino di Stato terzo già desumibile dalla precedente formulazione oggetto delle censure del giudice *a quo*;

che il nuovo testo dell'art. 19 della legge n. 69 del 2005, come modificato dal d.lgs. n. 10 del 2021, prevede ora alla lettera *b*) che «se il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini di un'azione penale nei confronti di cittadino italiano o di cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni, l'esecuzione del mandato è subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata sottoposta al processo, sia rinviata nello Stato italiano per scontarvi la pena o la misura di sicurezza privative della libertà personale eventualmente applicate nei suoi confronti nello Stato membro di emissione»;

che, dunque, il novellato art. 19 prevede che la consegna ai fini di un'azione penale è subordinata alla condizione del rinvio in Italia della persona richiesta per l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza soltanto nei confronti del cittadino italiano e del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni, e non più - come avveniva nel vigore della precedente formulazione dello stesso art. 19 - nei confronti di qualsiasi persona avente cittadinanza italiana o residente in Italia;

che - per quanto l'art. 28 del d.lgs. n. 10 del 2021 disponga la perdurante applicazione della previgente disciplina quando la corte d'appello abbia già ricevuto il mandato d'arresto europeo o la persona richiesta sia già stata arrestata - le modifiche apportate dallo stesso d.lgs. n. 10 del 2021 alle disposizioni della legge n. 69 del 2005 incidono così profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate da rendere necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché possa procedere alla rivalutazione della non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, tenendo conto delle intervenute modifiche normative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

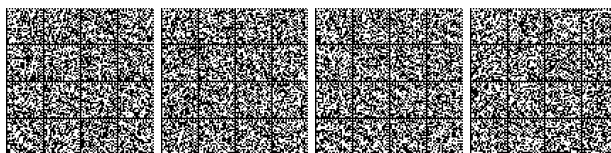
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 1° aprile 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022 - Clausola di salvaguardia - Previsione che, in caso di mancata approvazione delle modifiche all'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri derivanti, pari ad euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'art. 111 del decreto-legge n. 34 del 2020.

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2020, n. 33 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di norme in materia di stabilizzazione del personale precario).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri, (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, cod. fiscale 80224030587, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) contro la Regione siciliana, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge della Regione Siciliana del 28 dicembre 2020, n. 33, recante “Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di nome in materia di stabilizzazione del personale precario”, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 65 del 29 dicembre 2020.

La legge della Regione Siciliana del 28 dicembre 2020, n. 33, recante “Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di nome in materia di stabilizzazione del personale precario”, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 65 del 29 dicembre 2020, al suo art. 3 (Clausola di salvaguardia) dispone:

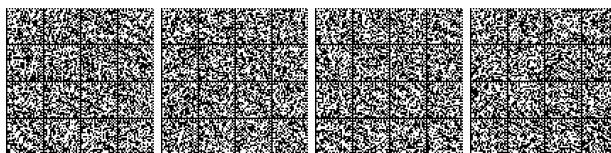
“In caso di mancata approvazione delle modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 ed attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri, che prevedono il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, gli oneri della presente legge, per l'importo di euro 351.753.973,32, trovano copertura a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni”.

Tale disposizione e, di conseguenza, l'intera legge regionale è illegittima per il seguente

MOTIVO

1) Violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione.

L'articolo 3 della legge regionale in esame reca una “Clausola di salvaguardia” in base alla quale, nel caso in cui non fossero state approvate le modifiche all'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli”, determinate dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020 — modifiche che prevedevano il differimento delle quote del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86, alla copertura degli oneri derivanti dalla legge, per l'importo di euro 351.753.973,32 —, si sarebbe provveduto a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e successive modificazioni.



Senonché, nell'ambito della richiamata modifica all'articolo 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, approvata dal Consiglio dei ministri in data 14 gennaio 2021, non ha trovato considerazione il differimento delle quote di competenza dell'anno 2020 relative al recupero del disavanzo, pari ad euro 421.889.971,86.

Ed infatti, l'art. 1 del decreto legislativo 18 gennaio 2021 n. 8, recante modifiche al citato art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, ha previsto il rinvio del ripiano del disavanzo 2021 e non quello 2020.

La copertura degli oneri derivanti dalla legge oggi impugnata è rimasta, quindi, affidata, per l'importo di euro 351.753.973,32, a valere sulle risorse non ancora utilizzate di cui all'articolo 111 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Ma tale copertura è evidentemente insufficiente a compensare la mancata liberazione delle quote di competenza del 2020 relative al recupero del disavanzo, pari come detto a euro 421.889.971,86, con conseguente violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La Regione ha successivamente comunicato che la differenza tra l'importo delle quote di ripiano anno 2020 del disavanzo utilizzato a copertura degli oneri della legge in esame (come riportato in tabella B, tra le minori spese, a titolo di riduzione del disavanzo) e l'importo della clausola di salvaguardia trova copertura:

- per circa 29 milioni a valere sull'accantonamento previsto in tabella B sul capitolo 215779 in relazione alle modifiche dell'articolo 7 del D.lgs. 158/2019;
- per 33 milioni a valere sulle risorse del Piano di sviluppo e coesione, la cui disponibilità si sarebbe verificata positivamente in data 23 dicembre 2020 con la Cabina di regia nazionale;
- e per l'ulteriore somma di 931.519,62, attraverso la disponibilità delle risorse del capitolo 219202.

Per tali due ultimi importi, la copertura è stata formalmente individuata solo con la successiva legge regionale n. 1 del 20 gennaio 2021 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021. Disposizioni finanziarie), che, all'articolo 7, ha previsto l'incremento delle quote di ripiano del disavanzo previste per l'anno 2020 per gli importi ridotti ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33.

Ma tale disposizione, introducendo ad esercizio finanziario ormai concluso variazioni agli stanziamenti del bilancio 2020, si pone a sua volta in contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Tale violazione, ad avviso della Regione, sarebbe stata determinata dal ritardo dello Stato nell'approvazione della modifica dell'articolo 7 del d.lgs. 158/2019 e, pertanto, le variazioni effettuate con la legge regionale n. 1/2021 sarebbero da considerarsi delle "mere operazioni contabili per la sistemazione delle coperture esistenti nel 2020".

In realtà è evidente che la sopravvenuta indisponibilità della copertura finanziaria a valere sulla quota di ripiano del disavanzo per l'anno 2020 — e la conseguente operatività della clausola di salvaguardia — è imputabile non al ritardo nell'approvazione della norma di attuazione, bensì al fatto che nel Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2021 è stato approvato un testo diverso da quello atteso dalla Regione, testo che prevede, come detto, il rinvio del ripiano del disavanzo 2021 piuttosto che di quello 2020.

Sulla base di quanto detto, emergono con chiarezza i profili di illegittimità della legge in esame in quanto:

a) le quote di ripiano del disavanzo previste per l'anno 2020 non avrebbero potuto costituire idoneo mezzo di copertura finanziaria in presenza di una norma di attuazione — vale a dire l'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, nella versione vigente al momento dell'emanazione della legge, oltre che all'attualità — che prevede il ripiano anche nell'anno 2020 delle quote del disavanzo accertato con il rendiconto 2018. Ciò, a maggior ragione, ove si consideri che la stessa quota di ripiano 2020 stanziata nel bilancio e utilizzata a copertura degli oneri della legge in esame, assumendo la possibilità di un ripiano decennale del disavanzo, richiedeva necessariamente come presupposto fondante la sottoscrizione di un Accordo ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, Accordo non ancora definito all'atto dell'adozione della legge in esame ma sottoscritto solo a gennaio 2021;

b) dal punto di vista formale la copertura degli oneri di cui trattasi, facendo affidamento sull'approvazione della norma di attuazione che prevedeva il rinvio del ripiano 2020, contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione il cui disposto, stabilendo che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», esprime il principio secondo cui la copertura finanziaria delle spese deve essere certa ed attuale e tradotta in un formale impegno di spesa sul relativo stanziamento;

c) con riferimento alla copertura "alternativa" prevista con la clausola di salvaguardia si ribadisce la sua insufficienza a garantire l'integrale ripristino della quota di ripiano 2020.

È evidente che le modalità di utilizzo delle risorse di cui al richiamato articolo 111 per l'intero ammontare ivi previsto, attraverso una clausola di salvaguardia alla fine dell'anno, giustificano le censure precedentemente rilevate.



Né i profili di illegittimità appena rilevati possono essere superati in virtù delle previsioni dell'articolo 7 della legge regionale n. 1 del 2021, posto che, dal punto di vista formale, non risulta rispettato il principio dell'annualità del bilancio, in quanto tale legge introduce variazioni agli stanziamenti del bilancio 2020 ad esercizio finanziario ormai concluso.

Sulla base di quanto detto, risulta evidente l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale per violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione, in quanto il carattere generico della clausola di salvaguardia, non direttamente correlabile ad alcun specifico onere discendente dalla legge in esame, comporta che la mancanza di copertura dalla stessa derivante si applica pro quota a tutti gli oneri derivanti dalla legge medesima.

Si osserva da ultimo che la natura dell'illegittimità da cui è affetta la legge regionale impugnata, ossia la violazione dell'art. 81, comma 3, della Costituzione, non può implicare il contrasto con nessun parametro portato dallo Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con D. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, (legge cost. n. 2 del 1948), non ponendosi evidentemente questione di travalicamento di competenze da parte della Regione.

Solo per completezza si rappresenta che la legge impugnata non è in linea con la stessa normativa regionale di riferimento, in particolare con l'art. 7 della legge regionale n. 47/77 e successive modifiche, il cui comma 1 stabilisce che "Le leggi della Regione che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare la relativa copertura finanziaria, ...", indicando successivamente le relative modalità di determinazione di detta copertura.

P.Q.M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso;

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana del 28 dicembre 2020, n. 33, recante "Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022. Modifiche di nome in materia di stabilizzazione del personale precario", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 65 del 29 dicembre 2020;

Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. originale estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta del 26 febbraio 2021, e della relazione allegata al verbale.

Roma, 1° marzo 2021

L'avvocato dello Stato: COLELLI

21C00068

N. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2021

(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in favore del libero Consorzio comunale di Siracusa - Previsione di un contributo, per l'esercizio finanziario 2020, per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e al personale della società partecipata Siracusa Risorse - Previsione che ai relativi oneri si fa fronte mediante corrispondente riduzione, per l'esercizio finanziario 2020, di parte del disavanzo finanziario per l'anno 2014 relativo ai fondi ordinari della Regione, da riassorbire in venti esercizi finanziari a partire dal 2015 (Missione 0, Programma 0, capitolo 000004).

– Legge della Regione Siciliana 30 dicembre 2020, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie), art. 8.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso con il patrocinio *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (codice fiscale n. 80224030587, fax 06-96514000 e Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 domicilia nei confronti della Regione Sicilia, in persona del Presidente *pro tempore*, nella sua sede legale in piazza Indipendenza n. 21 - palazzo D'Orleans - 90129 Palermo (Pec presidente@certmail.regione.sicilia.it).



Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Sicilia n. 36 del 30 dicembre 2020, pubblicata nel B.U.R. n. 67 del 31 dicembre 2020, che reca «Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie», relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 8.

La legge regionale Sicilia n. 36 del 30 dicembre 2020, pubblicata nel B.U.R. n. 67 del 31 dicembre 2020, che reca «Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie», è censurabile relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 8, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

MOTIVI

Con la legge regionale n. 36 del 30 dicembre 2020, la Regione Siciliana detta disposizioni riguardanti diversi ambiti, talune in materia di personale, di proroga di titoli edilizi e urbanistica e di interventi finanziari a sostegno dei titolari di partita IVA, assunte al fine di contrastare gli effetti della crisi economica scaturita dall'attuale stato di emergenza pandemica causata dal COVID-19.

Tuttavia la legge regionale contiene una disposizione che eccede dalla competenza legislativa attribuita alla Regione siciliana dallo statuto speciale (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), in quanto contrastante con il principio dell'annualità del bilancio di cui all'Allegato I (Principi contabili generali) della legge n. 196 del 2009, in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, secondo cui la copertura finanziaria delle spese deve essere certa, attuale e contestabile, per i seguenti motivi:

l'art. 8 recante «Disposizioni in favore del libero Consorzio comunale di Siracusa» dispone la copertura degli oneri discendenti dalle disposizioni ivi previste mediante corrispondente riduzione, per l'esercizio finanziario 2020, di parte del disavanzo finanziario per l'anno 2014 relativo ai fondi ordinari della regione, da riassorbire in venti esercizi finanziari a partire dal 2015.

Tale modalità di copertura non è conforme al combinato disposto degli articoli 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, da considerarsi parametri interposti dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, segnatamente nella parte in cui il citato art. 17 prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indichi espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma, identificando in modo tassativo le modalità di copertura degli oneri recati dalle norme legislative e la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

Anche se la copertura finanziaria individuata nella legge regionale in esame è stata disposta facendo affidamento sul testo dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, approvato dalla Commissione paritetica in data 24 novembre 2020, che prevedeva il rinvio delle quote di ripiano del disavanzo per l'anno 2020 - si rappresenta che con la successiva legge regionale n. 1 del 20 gennaio 2021, recante «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2021. Disposizioni finanziarie», la regione ha provveduto a sostituire la copertura per l'anno 2020 di cui al richiamato art. 8 della legge regionale n. 36/2020 con altre coperture. Tuttavia, la legge regionale n. 1 del 2021, atta a superare i profili di illegittimità rilevati, non risulta rispettare il principio dell'annualità del bilancio, in quanto la stessa introduce variazioni agli stanziamenti del bilancio 2020 ad esercizio finanziario ormai concluso. La disposizione, quindi, introduce ad esercizio finanziario ormai concluso variazioni agli stanziamenti del bilancio 2020, in contrasto con il principio dell'annualità di bilancio di cui all'Allegato I (Principi contabili generali) della legge n. 196 del 2009 e, conseguentemente, viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, secondo cui la copertura finanziaria delle spese deve essere certa, attuale e contestuale.

Per i motivi suesposti, si ritiene di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 36 del 2020, relativamente all'art. 8 per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



P.Q.M.

Si conclude chiedendo che siano dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nell'art. 8 della legge regionale Sicilia n. 36 del 30 dicembre 2020, pubblicata nel B.U.R. n. 67 del 31 dicembre 2020, che reca «Disposizioni urgenti in materia di personale e proroga di titoli edilizi. Disposizioni varie».

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 26 febbraio 2021.

Roma, 27 febbraio 2021

Avvocato dello Stato: BASILICA

21C00069

N. 38

Ordinanza del 6 ottobre 2020 del Tribunale di Trieste nel procedimento civile promosso da Cavallo Giorgio e altri contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Consiglio regionale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Consiglio regionale - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contenimento della spesa pubblica riferita ai costi della rappresentanza politica regionale - Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio - Consiglieri regionali cessati dal mandato - Riduzione temporanea, dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2019, dell'assegno suddetto e della sua quota nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive previste dalle Tabelle A e B allegate.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 febbraio 2015, n. 2 (Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014), artt. 1 e 3.

IL TRIBUNALE DI TRIESTE

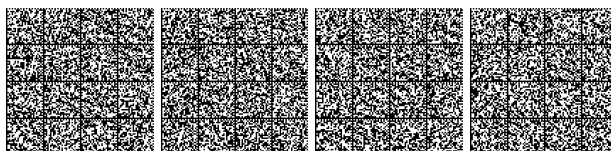
SEZIONE CIVILE

Il Giudice, letti gli atti del procedimento iscritto al n. 761/2019 di ruolo generale;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 1° ottobre 2020;

OSSERVA

Premesso che, nel presente giudizio ordinario, gli attori, in qualità di *ex* consiglieri della Regione Friuli-Venezia Giulia (FVG) e di beneficiari, in via diretta od a titolo di reversibilità, nonché — alcuni di loro — di altro vitalizio erogato dal Parlamento italiano, — evidenziando: (1) di essere titolari dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione autonoma FVG; (2) di essersi vista rideterminare l'assegno vitalizio regionale in misura ridotta per effetto della L.R. n. 2/2015 — hanno chiesto che sia accertato il loro diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio nella misura liquidata e per lungo tempo erogata dal Consiglio Regionale senza subire le decurtazioni di cui agli articoli 1-5 della L.R. n. 2/2015, con conseguente condanna della resistente al versamento di quanto indebitamente trattenuto;



Premesso ancora che gli attori hanno censurato gli articoli 1-5 della menzionata legge regionale ed i provvedimenti amministrativi che ne sono conseguiti, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali della tutela dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici come garantiti dagli articoli 3, 10, 11, 53, 48, 51, 64, 67, 68, 69 e 117, comma 1, della Costituzione e dagli art. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché hanno lamentato la contrarietà della suddetta legge regionale ai principi di ragionevolezza, di gradualità, di uguaglianza, di tutela del legittimo affidamento, di accesso alle cariche di rappresentanza politica, di universalità dell'imposizione fiscale, di non discriminazione, chiedendo che venga sollevata la relativa questione di legittimità costituzionale;

Premesso, inoltre, che gli attori hanno evocato nel presente giudizio il consiglio regionale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, i quali si sono costituiti in giudizio, deducendo l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale;

Premesso, da ultimo, che la questione di legittimità costituzionale sollevata dagli attori è rilevante e non manifestamente infondata per le seguenti ragioni:

(1) *rilevante*, perché la pretesa attorea volta all'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per intero e senza le riduzioni di cui agli articoli 1-5 della L.R. n. 2/2015 in tanto potrà ritenersi fondata in quanto le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali invocati dagli attori, di talché la questione di legittimità costituzionale riveste indubbio carattere di rilevanza, dipendendo dalla stessa la decisione del merito delle domande formulate in causa;

(2) *non manifestamente infondata* alla luce di una articolata individuazione e valutazione delle norme censurate, che per una migliore rappresentazione delle questioni di legittimità sollevate è opportuno così ricordare:

la L.R. n. 2 del 13 febbraio 2015, avente ad oggetto: «Disposizioni in materia di trattamento economico dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché di funzionamento dei gruppi consiliari. Modifiche alle leggi regionali numeri 2/1964, 52/1980, 21/1981, 38/1995, 13/2003, 18/2011 e 3/2014», all'art. 1, rubricato «Finalità», così dispone:

«La presente legge si inserisce nell'azione di contenimento della spesa pubblica riferita ai costi della rappresentanza politica regionale esercitata sia in forma individuale, sia in forma collettiva e organica.

In particolare, la presente legge detta disposizioni per un'ulteriore riduzione dei costi della politica mediante una pluralità d'interventi, permanenti e temporanei riconducibili ai principi di ragionevolezza e proporzionalità; contiene ulteriori modifiche in materia di assegno vitalizio spettante ai consiglieri regionali cessati dal mandato, agli aventi diritto e agli assessori regionali cessati dalla carica, nonché disposizioni di modifica di altre normative regionali in materia di trattamento giuridico ed economico del consiglieri».

L'art. 3, rubricato «Riduzione temporanea dell'assegno vitalizio», stabilisce:

«1. A decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, l'assegno vitalizio e la sua quota, previsti e disciplinati dalle leggi regionali n. 38/1995 e n. 13/2003, sono ridotti nel loro ammontare mensile lordo secondo le percentuali progressive di cui all'allegata tabella A, ovvero di cui all'allegata tabella B, qualora il beneficiario dell'assegno e della sua quota sia in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo. A seguito della riduzione prevista dal presente comma l'importo dell'assegno vitalizio e della sua quota non può essere comunque inferiore a 1.500 euro mensili lordi.

2. Il beneficiario dell'assegno vitalizio e della sua quota, entro quindici giorni dall'entrata in godimento di un assegno vitalizio erogato dal Parlamento europeo, a tenuto a darne comunicazione formale ai competenti uffici ai fini della riduzione prevista al comma 1, nonché dei conseguenti ed eventuali conguagli.

3. Le riduzioni previste al comma 1 non trovano applicazione qualora l'importo dell'assegno e della sua quota, erogati ai sensi delle leggi regionali n. 38/1995 e n. 13/2003, sia pari o inferiore a 1.500 euro mensili lordi.

4. Nel caso in cui l'assegno vitalizio venga corrisposto sia in relazione al mandato di consigliere regionale che in relazione alla carica di assessore regionale, le disposizioni di cui al presente articolo si applicano in relazione all'importo risultante dalla somma dei due assegni, determinati secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 1, della legge regionale n. 13/2001»;

secondo queste disposizioni, a partire dalla mensilità di marzo 2015, l'assegno vitalizio di tutti gli *ex* consiglieri regionali titolari di un assegno mensile superiore all'importo mensile lordo di euro 1.500 è stato ridotto secondo le percentuali indicate nella tabella A), ossia più precisamente:

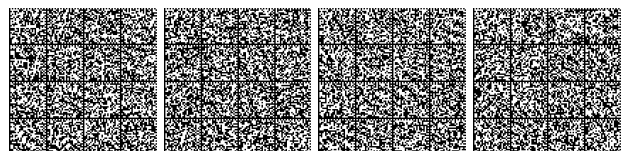


Tabella A

Fino a euro 2000,00	6,00 %
da euro 2000 a euro 4000	9,00 %
da euro 4000 a euro 6000	12,00 %
oltre euro 6000	2015,00 %

agli *ex* consiglieri titolari anche di altro vitalizio parlamentare, diretto o di reversibilità, la misura del vitalizio è stata ridotta secondo le maggiori percentuali di cui alla tabella B), ossia:

Tabella B

Fino a euro 1000,00	6,00 %
da euro 2000 a euro 4000	13,50 %
da euro 4001 a euro 6000	18,00 %
oltre euro 6000	22,50 %

le disposizioni previste dal menzionato art. 3 avevano una originaria durata sino al 30 giugno 2018, successivamente oggetto di tre proroghe, rispettivamente al 31 dicembre 2018 (legge regionale n. 16/2018), sino al 30 aprile 2019 (legge regionale n. 28/2018) e, infine, sino al 30 giugno 2019 (legge regionale n. 5/2019), data quest'ultima in cui la legge regionale n. 8/2019 ha disposto il ricalcolo *ab origine* del vitalizio secondo il nuovo e diverso sistema contributivo (applicandolo anche a casi antecedenti all'entrata in vigore della c.d. «riforma Dini», in allora liquidati secondo il sistema retributivo e/o misto) sulla base di coefficienti di trasformazione arbitrariamente ed unilateralmente fissati e ciò in via definitiva e permanente;

le tre proroghe testé citate sono state disposte senza che rispettivi provvedimenti normativi abbiano indicato le ragioni della proroga;

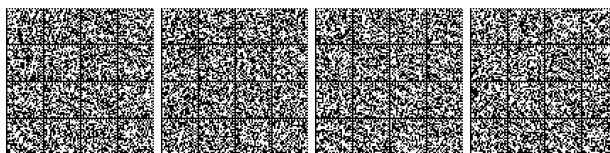
la riduzione, tutt'altro che temporanea, disposta dal menzionato art. 3, si presenta come gravemente lesiva della posizione giuridica degli attori, i quali lamentano che, solo perchè *ex* consiglieri regionali titolari di vitalizio in corso di erogazione, sono stati fortemente incisi dalla riduzione dell'importo dei loro vitalizi: tutto ciò a distanza di anni/decenni dalla cessazione del loro mandato elettivo, dalla liquidazione e successiva protratta erogazione del loro vitalizio in una data misura, in un'età oggi ormai avanzata, nella quale non possono più modificare le scelte di vita e professionali assunte a suo tempo o mitigare in qualche altro modo gli effetti di un siffatto intervento riduttivo, la cui solo apparente durata transitoria ha assunto nei fatti carattere di stabilità, financo definitività, a seguito della successione di proroghe e, infine, dell'introduzione di un nuovo sistema di calcolo del vitalizio (che ha soppiantato, ora per allora, quello applicato originariamente, il cui effetto finale determina una permanente riduzione in una misura percentuale del tutto equivalente a quella disposta dall'art. 3, L.R. n. 2/2015);

gli attori ritengono che le norme *de quibus* non rispettino sotto diversi profili i principi costituzionali declinanti negli art. 2, 3, 23, 48, 51, 53, 64, 67, 68, 69, 81, 117 Cost. nell'interpretazione che di essi hanno dato nel tempo il Giudice delle Leggi nonché la Suprema Corte di cassazione, in relazione agli interventi normativi sui trattamenti in corso e, segnatamente, sugli assegni di vitalizio, avendo, altresì, riguardo ai consolidati principi comunitari invocabili in tema di legittimo affidamento, di non discriminazione per ragioni di patrimonio/età (art. 21 e 25 della Carta di Nizza, degli art. 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali, della direttiva 2000/78/CE, di universalità dell'imposizione fiscale);

ciò precisato, considerata la rilevanza della questione e l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli 1-5 della L.R. n. 27/2015, si osserva quanto segue

in via di diritto.

Costituisce «*ius receptum*» della giurisprudenza anche della Corte costituzionale il principio — di derivazione comunitaria e convenzionale — della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento. Il legittimo affidamento costituisce un principio generale dell'ordinamento comunitario: numerosissime sono le pronunce della Corte di Giustizia Europea che, da tempo e costantemente,



affermano la vigenza ed il carattere fondamentale di tale canone. Sebbene non espressamente contemplata dai Trattati dell'Unione europea, la tutela dell'affidamento trova collocazione in svariate statuizioni della Corte di Giustizia europea a partire dal 1978, ove venne sancito che la «tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento comunitario»⁽¹⁾ e che deve essere inquadrata fra i principi fondamentali della Comunità sanciti, tra gli altri, dall'art. 6 della Carta fondamentale dei diritti dell'Uomo, ratificata dall'Unione europea stessa. Il principio in questione viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento, (2) motivo per cui la Corte di Giustizia lo utilizza come parametro di legittimità non soltanto degli atti amministrativi ma anche degli atti legislativi, con la conseguenza che esso deve essere rispettato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie. (3)

A livello nazionale, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha recepito in maniera consolidata questo principio, riconducendolo agli art. 2, 3 e 97 della Costituzione, in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto (4) ed espressione immanente da un lato, del principio di uguaglianza innanzi alla legge e, dall'altro, di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dell'agire, anche da parte dell'amministrazione, che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità. Si intravede, in questi casi, anche la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, posto che, a seguito della riforma del titolo V avvenuta nel 2001, il legislatore regionale deve esercitare la propria potestà legislativa nella cornice delle competenze assegnate dall'art. 117 «in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». Numerose sono le pronunce che, sin dalla sentenza n. 349 del 17 dicembre 1985, hanno fatto applicazione di questo principio. Recentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 23 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (concernente la nuova disciplina in materia di privilegio) proprio sottolineando che «l'assenza di adeguati motivi, l'alterazione del rapporto determinata dalle norme in discussione, palesa la sua illegittimità per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti» (ulteriori esempi di applicazione del principio del legittimo affidamento si rinviengono nelle seguenti sentenze: Corte costituzionale 23 maggio 2013, n. 103, 21 ottobre 2011, n. 271, 4 luglio 2014, n. 170, 27 giugno 2013, n. 160, 1° aprile 2010, n. 124, 26 settembre 2014, n. 227). In termini ancora più espliciti la Corte costituzionale ha affermato che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche» (v. Corte costituzionale 30 gennaio 2009, n. 24). Ma anche la giurisprudenza contabile amministrativa ha ripreso, riaffermandoli, i pronunciamenti della Corte costituzionale, stabilendo che «il principio della tutela del legittimo affidamento è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico ed assolve ad una funzione di integrazione della disciplina legislativa o comunque un preciso vincolo ermeneutico per l'interprete» (cfr. Corte dei conti 4 dicembre 2008, n. 942).

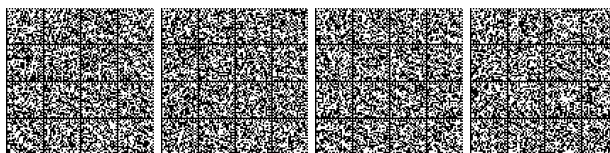
Del tutto recentemente, e con la sentenza n. 108/2019, la Corte costituzionale ha ribadito i principi cardine maturati in tema di legittimo affidamento proprio con specifico riferimento alla materia dei vitalizi, evidenziando come: «tra i limiti che la giurisprudenza ha individuato alla ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto principio connaturato allo stato di diritto». Inoltre, sebbene l'affidamento non sia declinato in termini assoluti, «le disposizioni legislative retroattive non possono comunque trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da Leggi precedenti». Con specifico riguardo, poi, alle misure che intervengono retroattivamente riducendo attribuzioni di natura patrimoniale, la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza, ha evidenziato come le stesse debbano essere sottoposte ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza di grado più elevato rispetto alla mera mancanza di arbitrarietà, dato che la norma retroattiva va ad incidere sulla certezza dei rapporti preferiti e sul legittimo affidamento dei soggetti interessati. «Un tale rigoroso controllo — prosegue la Corte — deve verificare in primo luogo se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore e se esse trovino adeguata giustificazione sul piano

(1) Trattasi della sentenza 3 maggio 1978, causa C-121/77.

(2) In tali termini, espressamente: Corte di Giustizia, 19 settembre 2000, *Ampafrance and Sanofi*, causa C-177/99, 181/99; Corte di Giustizia, 18 gennaio 2001, *Commission/Spain*, causa C-83/99. In talune pronunce i due principi sono tra loro affiancati e considerati in un unico contesto, Corte di Giustizia, 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH*, causa 205/82; Corte di Giustizia, 21 giugno 1988, *Commission/Italy*, 257/86; Corte di Giustizia, 8 giugno 2000, *Grundstückgemeinschaft Schloßstraße*, causa C-396/98.

(3) V. Corte di Giustizia CE, 14 settembre 2006, cause C-181/04 e C-183/04.

(4) v. in questo senso proprio Corte costituzionale 27 gennaio 2011, n. 31, ove si afferma la necessità di evitare che «disposizioni trasmodino in regolamenti irrazionali che frustino l'affidamento dei cittadini nella sicurezza pubblica da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto».



della ragionevolezza anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo a maturato», dovendosi a tal fine avere riguardo «al tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), alla prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013), infine alla proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)».

Inoltre, sempre recentemente, le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione, con le ordinanze n. 18265 e n. 18266 del 2019, sono intervenute in materia, qualificando la disciplina dell'indennità parlamentare e del vitalizio nell'ambito della «normativa di diritto singolare» che si riferisce al Parlamento nazionale a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dall'art. 64 Cost., comma 1, articoli 66 e 68 Cost.; le Sezioni Unite, inoltre, hanno affermato che ai vitalizi «si applica la stessa medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato».

Alla luce di tutti questi principi, i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dagli attori per violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del legittimo affidamento (quest'ultimo valutato avendo riguardo alle motivazioni che hanno condotto all'emanazione degli interventi censurati, al grado di consolidamento, alla prevedibilità ed alla proporzionalità degli stessi), di certezza del diritto (articoli 2, 3, 10, 11, 42, 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU), nonché per violazione del principio di sterilizzazione degli impedimenti economici nell'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese (articoli 64, 66, 68 e 69 Cost.), di non discriminazione per ragioni di patrimonio e/o età, di parità di trattamento ed integrazione socio/economica degli anziani di cui agli articoli 21 e 25 della Carta di Nizza e articoli 10, 20 e 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 2015 del Pilastro europeo dei diritti sociali, risultano non manifestamente infondati.

Così come non manifestamente infondato è il dubbio di costituzionalità per violazione degli art. 3 e 53 Cost., dal momento che il prelievo forzato disposto dall'art. 3 L.R. n. 2/2015 presenta natura tributaria, in quanto ha determinato una decurtazione patrimoniale a carico di una ridotta platea di destinatari, arbitrariamente fissata, senza che sia stata prevista alcuna destinazione vincolata ma con definitiva acquisizione al bilancio statale per fronteggiare esigenze di fiscalità generale anziché situazioni emergenziali, nonché correlata ad uno specifico indice di capacità contributiva in funzione della quale sono state previste determinate percentuali di riduzione improntate a criteri di progressività (requisito che per antonomasia esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria).

Vediamo più nel dettaglio.

I

Giudizio di rispondenza ai parametri costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 23, 42, 48, 51, 67, 97, 117 Cost., nonché del principio di certezza delle norme, di legittimo affidamento e dei diritti acquisiti.

Si è già detto in precedenza che la Corte costituzionale ha sottolineato la necessità di procedere al vaglio di legittimità costituzionale individuando nel grado di consolidamento della situazione, nella prevedibilità della modifica riduttiva e nella proporzionalità dell'intervento i criteri fondamentali di valutazione.

Alla stregua di questi criteri, va ritenuto che la disciplina contenuta negli articoli 1-5 della L.R. n. 27/2015 non possa essere giudicata positivamente, proprio alla luce dei requisiti di legittimità declinati dalla sentenza n. 108/2019, secondo la quale «le disposizioni legislative retroattive non possono comunque trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da legge precedenti» e che «devono essere sottoposte ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza di grado più elevato rispetto alla mera mancanza di arbitrarietà, dato che la norma retroattiva va ad incidere sulla certezza dei rapporti pregressi e sul legittimo affidamento dei soggetti interessati».

È, conformemente a tale paradigma valutativo di «stretta costituzionalità» si perviene ad indicare le condizioni in presenza delle quali risulta adeguatamente bilanciato: «la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti», stabilendo che ai vitalizi» si applica la stessa medesima *ratio* di steriliz-



zazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, al trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato» (cfr. ordinanze n. 18265-18266/2019).

Ebbene, gli art. 1-5 della L.R. n. 27/2015 disattendono i principi sopraindicati.

Non è dato rivenire nelle disposizioni *de quibus* alcuna condizione di eccezionalità e/o di specifica crisi cui si debba far fronte con la riduzione *de qua*, che, viceversa, si presenta, anche per effetto delle successive reiterate proroghe, inserita in un contesto di ordinarie esigenze di bilancio.

La stessa legge regionale non specifica alcuna motivazione a supporto dell'intervento riduttivo, se non del tutto genericamente, facendo riferimento ad una non meglio precisata esigenza di «contenimento della spesa di rappresentanza pubblica», inidonea tuttavia a rappresentare le ragioni e le finalità della riforma, che, solo se indicate esaustivamente, avrebbero consentito di verificare la legittimità di un intervento di tale portata (permanente).

Infatti, e «sul terreno della motivazione e di una corretta ed adeguata motivazione che si deve esercitare il legislatore il quale è tenuto a dare conto del percorso di corretto bilanciamento degli interessi in gioco nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici tali che potrebbe rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (v. in questo senso proprio la Corte costituzionale nella sentenza del 10 marzo 2015, n. 70).

Nel caso di specie, invero, siamo in presenza di una sola generica indicazione di non meglio precisate esigenze di contenimento della spesa di rappresentanza politica; indicazione del tutto formale, che non esprime in termini di contenuto sostanziale sulle specifiche ragioni e sulle finalità di siffatto intervento, non consentendo di individuare le motivazioni e la destinazione concreta dei prelievi, alla stregua dei quali deve essere operato il necessario giudizio di bilanciamento e di stretta costituzionalità. Da un altro angolo visuale, peraltro, l'indicazione di generiche esigenze di riduzione dei costi della politica regionale risulta contraddittoria poichè un tale intervento riduttivo, se realmente esistente, avrebbe dovuto riguardare tutti i consiglieri, non solo quelli cessati ma anche quelli in carica, che, oltretutto, a differenza dei primi, prevedono, in aggiunta all'indennità, anche una cd. indennità di carica.

Oltretutto, gli *ex* consiglieri rappresentano un ruolo «ad esaurimento» in quanto necessariamente connesso alla permanenza in vita degli stessi, per cui, in un contesto del genere, l'intervento riduttivo disposto dagli articoli 1-5 della L.R. n. 2/2015 risulta vieppiù carente dei caratteri di eccezionalità, temporaneità e natura transeunte fissati dalla giurisprudenza costituzionale, non realizzando un adeguato e ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, ma atteggiandosi, invece, quale arbitraria compressione a danno di una sola e ridotta platea di soggetti ed in pregiudizio del principio di affidamento nella certezza di situazioni giuridiche acquisite.

A tale proposito, va rilevato che tutti gli attori, alla data di entrata in vigore della L.R. 2/2015, avevano da tempo (spesso molto lungo) terminato il proprio mandato elettivo in seno al Consiglio regionale ed avevano iniziato a percepire il relativo vitalizio molti anni prima, maturando il requisito anagrafico in allora previsto dalla normativa regolamentare (ordinamento Cassa Mutua 19 febbraio 1971 e successive modifiche).

Più specificatamente, su 39 attori ben 29 di essi hanno espletato il loro mandato nelle legislature precedenti all'VIIIª legislatura (terminata nel 2003), mentre i residui dieci hanno cessato il loro incarico al termine dell'VIIIª legislatura. In altre parole, ciò significa precisare che gli attori, alla data di entrata in vigore della L.R. n. 2/2015, avevano cessato il loro mandato elettivo da più di dieci, se non anche venti e più anni prima.

Questo ampio lasso temporale ha certamente e non può essere altrimenti consolidato negli attori una situazione di affidamento nella definitività della liquidazione e nella stabilità della sua successiva protratta erogazione e del relativo importo.

Gli attori hanno fatto determinate ed impegnative scelte di vita in un contesto che si è ormai interamente concluso e cristallizzato da tempo - per tutte le parti coinvolte - e sulla cui stabilità hanno fatto e hanno tuttora oggettivo e serio affidamento.

Quando hanno deciso di candidarsi e di accettare il mandato elettivo, tralasciando la propria quotidiana attività lavorativa, lo hanno fatto anche in finzione della percezione di un dato importo di vitalizio, la cui corresponsione assolve alla funzione di indennizzare il consigliere per l'inevitabile perdita economica che si produrrà nel momento in cui, a distanza di anni ritornerà, se ritornerà, alla precedente occupazione (v. in questo senso quanto affermato dalle ordinanze n. 18265 e 18266/2019).



Invero, gli attori - per effetto della L.R. n. 2/2015 Si sono trovati, all'improvviso, non soltanto a non percepire quell'importo che era stato loro liquidato e che hanno percepito per oltre undici anni - e del quale vennero fornite specifiche garanzie anche regolamentari - ma, addirittura, a percepire una somma nettamente inferiore per una durata che ha perso, se mai ha avuto, una dimensione temporale transitoria per diventare stabile.

In questo modo, la L.R. n. 2/2015 è intervenuta modificando le «carte in tavola», a distanza di molti anni dall'esaurimento dei mandati elettivi e dalla percezione del vitalizio, tradendo la legittima certezza consolidatasi nel tempo, in conseguenza di un mandato assunto ed espletato in un dato contesto normativo — a che non si realizzi successivamente un'irragionevole modificazione di quel quadro di riferimento, tradendo, con effetto retroattivo, la certezza, più che non l'affidamento, sorta sia nel soggetto eletto sia in coloro che lo hanno eletto, in forza e nell'ambito di un determinato contesto e, peraltro, dopo che le prestazioni in favore della Regione FVG sono già state interamente eseguite e per le stesse è stato maturato il diritto all'assegno vitalizio.

Il lasso di tempo trascorso dalla maturazione e dalla percezione del vitalizio, per altro verso, esclude che gli attori, a distanza di anni, potessero aver previsto che il loro vitalizio sarebbe stato ridotto. Basti pensare che anche nel 1995, quando la disciplina dei vitalizi è stata rivista con la legge regionale (37/1995), i suoi articoli 21 e 22 hanno fatto espressamente salvi i diritti quesiti, con ciò avallando vieppiù il convincimento di una intangibilità del trattamento acquisito.

Ma che l'intervento regionale fosse imprevedibile si ricava anche dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, c.d. «Decreto Monti», che espressamente aveva previsto che: «Fatto salvo quanto disposto dall'art. 14, comma 1, lettera f) del decreto-legge n. 138/2011, e fino all'adeguamento da parte delle Regioni a quanto ivi previsto, fermo restando l'abolizione dei vitalizi già disposta dalle Regioni, le stesse, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i trattamenti pensionistici o vitalizi già in erogazione a tale data, possono prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della Regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se a quella data i beneficiari hanno compiuto 66 anni di età, hanno ricoperto tali cariche anche non continuativamente».

Lo stesso Legislatore nazionale aveva, in maniera inequivoca, fatto salvi, cioè salvaguardato da ogni intervento riduttivo, i trattamenti in corso di erogazione, per cui, a maggior ragione, deve escludersi che gli attori potessero attendersi un siffatto contrario intervento.

Per quanto riguarda, infine, la proporzionalità dell'intervento riduttivo, rilevante è il fatto che la L.R. n. 2/2015 incide negativamente su una ridottissima platea di destinatari, ossia i percettori di vitalizio regionale in godimento di trattamento.

Inoltre, tra i destinatari colpiti vi sono anche eredi, titolari dell'assegno in via indiretta, nonché altri soggetti che, in quanto titolari di altro assegno erogato dal Parlamento italiano od europeo, vengono penalizzati con l'abbattimento del 22,5% dell'assegno. Quando è evidente che la pluralità di assegni in capo ad una sola persona è la naturale conseguenza di più funzioni svolte e di più piani contributivi adeguatamente onorati, per cui la previsione di un'aliquota aggravata in tali casi tradisce anche la *ratio* stessa del singoli istituti in considerazione.

A ciò si aggiunga che, sin dal 2006, gli attori hanno subito la riduzione del 10% del loro assegno, per cui la percentuale complessiva della loro trattenuta va ben al di là di quanto riportato nelle tabelle A e B della menzionata legge regionale.

Più in particolare, il peso complessivamente imposto ai ricorrenti risulta notevolmente ed immotivatamente superiore a quanto riportato nella legge regionale e cioè pari al 16%, 19%, 22%, 25% (Tabella A) e al 19%, 23,5%, 28%, 32,5% (Tabella B). Dall'altro lato, applicandosi le misure previste dalla legge in questione, si avrebbe un risparmio annuale per il bilancio dell'amministrazione pari ad euro 519.000 circa; calcolando il minore gettito IRPEF che ne deriverebbe alla Regione, il risparmio si ridurrebbe ad euro 435.000. Poiché il bilancio della Regione nel 2014 è stato di euro 6.714.845.311, il risparmio realizzato dagli interventi in questione corrisponde allo 0,0065% del bilancio regionale.

In definitiva, per tutte queste ragioni, la disciplina in esame non può essere giudicata positivamente, attesa la mancanza di tutte le condizioni di legittimità richieste dalla Corte costituzionale, la cui compresenza è, invece, necessaria: l'intervento riduttivo disposto dalla L.R. n. 2/2015 realizza un'arbitraria ed irragionevole compressione in danno solo di una specifica categoria di soggetti, del principio dell'affidamento nella certezza di situazioni giuridiche già esaurite e definitivamente acquisite nel patrimonio dei destinatari.



II

Illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 della L.R. n. 2/2015 per contrasto con gli articoli 3, 53 e 97 Cost..

Anche a voler ritenere che il prelievo *de quo* risponda ai criteri di legittimità costituzionale in precedenza indicati, i dubbi di costituzionalità di tale misura non verrebbero, comunque, meno. L'intervento riduttivo di cui alla L.R. n. 2/2015 non si iscrive nel perimetro tracciato dalla Corte costituzionale su fattispecie analoghe (v. Corte costituzionale n. 173/2013), nelle quali si è affermato che il prelievo configura un tributo allorquando determini una definitiva decurtazione patrimoniale acquisita dallo Stato e destinata alla fiscalità generale.

L'art. 3 della L.R. n. 2/2015 presenta tutti questi caratteri.

In primo, non è stata enunciata alcuna destinazione vincolata delle risorse attinte con l'intervento in discussione, né le ragioni di un siffatto intervento. Anzi, la durata quadriennale della riduzione imposta, assorbita poi nel meccanismo di ricalcolo definitivo del vitalizio con identica riduzione finale, indica in maniera chiara la prospettiva di un marcato consolidamento nel tempo degli effetti della riduzione, in una logica normativa che non si presenta come emergenziale, bensì di tendenziale revisione *in peius* definitiva dei trattamenti di vitalizio. Di ciò si rinviene conferma nel contenuto della L.R. n. 8/2019.

Il che rende non solo più incisiva la lesione dei diritti patrimoniali dei destinatari, ma anche più marcato l'effetto discriminatorio rispetto ai non incisi, a parità di condizioni reddituali.

In questo senso è molto significativa la protrazione del prelievo oltre l'arco temporale inizialmente previsto e, comunque, oltre l'arco di sviluppo di una programmazione pluriennale di bilancio che conferma la natura di misura non conseguente a situazioni emergenziali ma, al contrario, da esigenze di fiscalità generale. Alla luce di queste osservazioni, va ritenuto, dunque, che l'intervento di riduzione di cui alla L.R. n. 2/2015 presenti natura sostanzialmente tributaria, in quanto determina una decurtazione patrimoniale arbitrariamente duratura del trattamento di vitalizio in corso di erogazione con acquisizione al bilancio statale del relativo gettito: in questo modo, costituisce un prelievo coattivo correlato ad un dato indice di capacità contributiva gravando solo su una data categoria di soggetti e non su tutti i cittadini, con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e non rispettoso dei canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

III

Illegittimità costituzionale degli articoli da 1 a 5 della L.R. n. 2/2015 per manifesta violazione degli art. 48, 51, 64, 67, 68 e 69 Cost.

Infine, l'art. 3 della L.R. n. 2/2015 pone un altro rilevante dubbio di legittimità costituzionale.

Le ordinanze n. 18266 e n. 18265 dell'8 maggio 2019 della Suprema Corte di cassazione, a Sezioni Unite, si sono espresse sulla natura del vitalizio regionale, confermando precedenti indirizzi dottrinali. In particolare, le Sezioni Unite hanno (finalmente) attribuito aria materia dei vitalizi copertura costituzionale, stabilendo che essi pur non essendo specificatamente menzionati nella Costituzione (a differenza dell'indennità prevista nell'art. 69 Cost.) ma ciò nondimeno rappresentando la sua proiezione economica futura — sono sorretti dalla stessa *ratio* di tutela fissata dalla Costituzione. Ancora più specificatamente, le Sezioni Unite hanno affermato che ai vitalizi: «si applica la stessa medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato». Ciò, a presidio dei principi di libertà, di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni del consigliere regionale senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.).

Essendo evidente che: «dal collegamento tra indennità ed assegno di vitalizio si desume che così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato elettivo a il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa, allo stesso modo, l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato elettivo varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa nello stesso lasso temporale».



Sulla base di tali premesse, le Sezioni Unite hanno sottolineato che il vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità per la parentesi successiva alla cessazione del mandato elettivo, per cui, anche se la disciplina sostanziale dei due istituti è rinvenibile in fonti differenti, è indubbio che entrambi gli istituti rientrino nel diritto c.d. singolare a presidio della posizione costituzionale loro garantita dagli articoli 64, primo comma, 66 e 68 Cost..

Orbene, nel caso di specie, la L.R. n. 2/2015 è intervenuta riducendo pesantemente l'ammontare del vitalizio già liquidato ed erogato per anni agli attori, secondo percentuali arbitrariamente fissate, che penalizzano gli ex consiglieri indipendentemente dalla data di maturazione del loro vitalizio, se non, addirittura, maggiormente penalizzano coloro i quali hanno svolto una pluralità di incarichi elettivi. Allo svolgimento di una pluralità di incarichi elettivi consegue la perzezione di un maggiore importo di vitalizio e, dunque, l'imposizione di un maggior importo percentuale di riduzione.

Questa riduzione opera solo apparentemente per un periodo transitorio, posto che l'iniziale termine è stato oggetto di ripetute proroghe, fino a diventare definitiva (in quanto assorbita nel ricalcolo del vitalizio di cui alla L.R. n. 8/2019), rendendo palese l'inesistenza di sottostanti eccezionali e transeunti esigenze di risparmio ma traducendosi, nei fatti, in una misura strutturale.

Viene, in questo modo, sminuita e svilita la portata del ruolo istituzionale connesso al mandato parlamentare, essendo evidente che un simile intervento riduttivo — effettuato a distanza di anni dalla cessazione del mandato elettivo e, dunque, ampiamente dopo che è stato siglato l'accordo fra il candidato e lo Stato ed è stato eseguito — determina un impoverimento dell'attività e della rappresentanza politica, disincentivando l'accesso alle cariche elettive che deve essere garantito dalla percezione di un sicuro riconoscimento economico una volta terminato l'incarico. Intervendo, invece, oggi su vitalizi già erogati collegati a mandati cessati anni or sono, si svilisce il ruolo stesso del parlamentare (o del consigliere regionale) e dell'incarico affidato al medesimo, ritenendolo suscettibile di essere pesantemente rimesso in discussione a distanza di anni, dopo che l'interessato ha dedicato la propria vita a servizio dello Stato (o della Regione), sottraendo tempo ed energie ad un'attività maggiormente retribuita nella convinzione di servire il proprio Paese ma anche facendo affidamento sulla futura percezione di un vitalizio e della stabilità del suo importo secondo le regole in allora vigenti.

Questo profilo di illegittimità è viepiù accentuato con riferimento a coloro i quali hanno svolto più mandati elettivi che si vedono maggiormente penalizzati in termini di riduzione, quando invece ad un maggior numero di mandati parlamentari (o regionali) dovrebbe conseguire un maggior incremento di vitalizio, anche a fronte dei maggiori contributi versati: in questo modo vi sarebbe un maggiore incentivo ad accedere alle cariche elettive e proseguire nell'attività politica.

Il sistema così delineato, pertanto, viola i principi della libertà di scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori (art. 48 Cost.), di accesso del cittadino alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e di libero ed indipendente esercizio delle funzioni del parlamentare senza vincolo di mandato (art. 67, 69 e 97 Cost.).

P.Q.M.

Visto l'art. 134 Cost., dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 2, 3, 23, 42, 48, 51, 53, 64, 67, 68 e 69, 97 e 117 Cost., la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della L.R. FVG 2/2015 e successive modifiche, nella parte in cui, per finalità di contenimento dei costi di rappresentanza politica (art. 1), hanno stabilito, a decorrere dal ()1° maggio 2019, la riduzione dell'assegno di vitalizio secondo le percentuali di cui alle alleghe tabelle A e B (art. 3);*

Dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, AEI Corte costituzionale;

Sospende il giudizio;

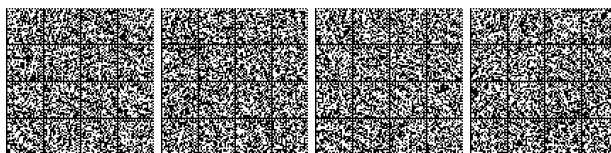
Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa.

Trieste, 6 ottobre 2020

Il Giudice: MOSCATO

21C00063

(*) Il Giudice dott. Moscato, con provvedimento dd. 21 ottobre 2020, ha disposto la correzione dell'errore materiale nel dispositivo dell'ordinanza dd. 6 ottobre 2020 e cioè modificando la data di decorrenza della riduzione dell'assegno vitalizio indicando il giorno «1° marzo 2015» in sostituzione di quello errato «1° maggio 2019». Annotato il 24 ottobre 2020.



n. 39

Ordinanza del 25 gennaio 2021 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione

Fallimento e procedure concorsuali - Cooperative - Società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa - Accertamento giudiziario dello stato di insolvenza non preventivamente dichiarato - Previsione che, ai fini della pronuncia della sentenza di accertamento dello stato di insolvenza, il tribunale prescinde dalla considerazione dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 202, primo comma.

TRIBUNALE DI UDINE

2ª SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Udine, 2ª sezione civile, riunito in Camera di consiglio nelle persone dei signori magistrati:

dott. Francesco Venier, Presidente;
dott. Andrea Zuliani, Giudice relatore;
dott. Gianmarco Calienno, Giudice;

nel procedimento per dichiarazione dello stato di insolvenza di «Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione», in liquidazione coatta amministrativa, su ricorso presentato dal commissario liquidatore, dott. Moris Job;

sentiti, tramite il giudice delegato all'istruttoria, il commissario liquidatore, il rappresentante dell'autorità regionale di vigilanza sulle cooperative e il liquidatore della società Alessandro Zannier;

ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il processo.

«Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione» è stata posta in liquidazione coatta amministrativa con delibera 3. luglio 2020 della Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto insolvente e, quindi, ai sensi dell'art. 2545-terdecies del codice civile. In conformità a quanto previsto dall'art. 202, legge fallimentare, il commissario liquidatore chiede ora al tribunale di pronunciare sentenza che accerti lo stato di insolvenza sussistente «al tempo in cui è stata ordinata la liquidazione».

Il dato normativo.

L'art. 2545-terdecies del codice civile non richiede altri requisiti per l'apertura della liquidazione coatta amministrativa, se non che si tratti di una società cooperativa e che sia insolvente. Analogamente, l'art. 202, legge fallimentare non prevede che il giudice accerti altri requisiti per la pronuncia della sentenza di accertamento dello stato di insolvenza, se non che si tratti di un'impresa nei cui confronti è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa e che sia, appunto, insolvente (allo stesso modo, l'art. 195, legge fallimentare, nel disciplinare l'ipotesi in cui l'accertamento dello stato di insolvenza venga richiesto prima che l'impresa sia posta in liquidazione coatta amministrativa, impone al tribunale di accertare soltanto l'insolvenza e che si tratti di impresa «soggetta a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento»). In particolare, l'art. 202 (così come l'art. 195) non richiama le disposizioni della legge fallimentare che, ai fini della dichiarazione di fallimento di un'impresa, richiedono la presenza, oltre al requisito oggettivo dell'insolvenza (art. 5), anche del requisito soggettivo attinente alle dimensioni dell'impresa e al tipo di attività svolta (art. 1). È quindi opinione comune, sulla base del dato normativo, che il tribunale debba procedere all'accertamento dello stato di insolvenza di una cooperativa senza che assumano alcuna rilevanza le dimensioni dell'impresa e anche il tipo di attività esercitata (in particolare, commerciale o agricola).

Per quanto riguarda la giurisprudenza di legittimità, non si conoscono precedenti in termini, ma esiste una decisione che ha escluso la rilevanza, ai fini della pronuncia della sentenza di accertamento dello stato di insolvenza di una cooperativa, del particolare requisito integrativo di fallibilità posto dall'art. 15, comma 9, legge fallimentare, che stabilisce il divieto di dichiarare il fallimento di un'impresa commerciale se «l'ammontare dei debiti scaduti e non pagati risultanti dagli atti dell'istruttoria prefallimentare è complessivamente inferiore a euro trentamila». Cassazione civ., sez. I, 22 aprile 2013, n. 9681, ha infatti statuito che «la dichiarazione dello stato di insolvenza della società cooperativa



esclusivamente mutualistica, a norma dell'art. 195, legge fallimentare, non è impedita dalla circostanza che l'ammon-tare dei debiti della società, scaduti e non pagati, sia complessivamente inferiore a euro 30.000, non applicandosi in questo caso l'art. 15, ult. comma della medesima legge». Sebbene motivata anche sul ritenuto carattere eccezionale della norma contenuta nell'art. 15, comma 9, legge fallimentare, e sulla conseguente sua inapplicabilità in via analogica, la sentenza sottolinea che l'art. 15, comma 9, non è richiamato dalle disposizioni della legge fallimentare sulla liquidazione coatta amministrativa e, in particolare, dall'art. 195, sicché essa si può considerare un precedente orientato nel senso della interpretazione letterale di tali disposizioni e, quindi, nel senso della irrilevanza dei requisiti soggettivi di fallibilità ai fini dell'accertamento dello stato di insolvenza.

La questione di illegittimità costituzionale.

La competente autorità amministrativa ha disposto la liquidazione coatta di «Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione» in quanto insolvente e in quanto cooperativa, nessun altro requisito essendo previsto dall'art. 2545-*terdecies* del codice civile. Nel caso di specie, non è in discussione la scelta del legislatore di assoggettare le cooperative, in quanto tali, alla liquidazione coatta amministrativa piuttosto che al fallimento (né che tale scelta del legislatore sia stata solo parziale per le cooperative che svolgono attività commerciale, le quali — ai sensi dell'art. 2545-*terdecies*, comma 10, secondo periodo — possono essere assoggettate tanto a fallimento quanto a liquidazione coatta amministrativa, in base al criterio della priorità cronologica, nel senso che la dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa, e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento): art. 196, legge fallimentare e art. 2545-*terdecies* comma 2 del codice civile). La scelta di sottoporre le società cooperative insolventi a una procedura concorsuale affidata prevalentemente all'autorità amministrativa è coerente con il sistema di controlli predisposto dal codice civile e dalle leggi speciali a presidio della corretta destinazione e gestione degli incentivi pubblici elargiti, sotto varie forme, a questo specifico settore economico.

Si tratta, invece, di verificare se sia altrettanto coerente al sistema e, soprattutto, se sia rispettoso dei principi e delle disposizioni costituzionali, che di una impresa in forma di società cooperativa debba essere accertato con sentenza lo stato di insolvenza anche quando le dimensioni o il tipo di attività svolta siano tali per cui quell'impresa, ove fosse stata costituita in altra forma e, in particolare, in forma di società lucrativa, non sarebbe assoggettabile a fallimento. Si tratta, in altri termini, di considerare se sia legittimo che di una cooperativa, in quanto tale, sia accertato con sentenza lo stato di insolvenza, a prescindere dai requisiti soggettivi che sono richiesti per assoggettare al fallimento una impresa costituita in forma non cooperativistica.

A tal fine, occorre considerare quali sono gli effetti dell'accertamento, con una sentenza, dello stato di insolvenza che l'autorità amministrativa ha già accertato, per quanto le compete, quale presupposto per disporre la liquidazione coatta amministrativa. Gli effetti della sentenza sono essenzialmente due:

- a) l'applicabilità, a far tempo dalla messa in liquidazione coatta, del particolare regime delle azioni revocatorie fallimentari (titolo II, capo III, sezione III, della legge fallimentare, cui fa rinvio l'art. 203);
- b) l'applicabilità delle disposizioni penali contenute nel titolo VI della legge fallimentare (come precisa l'art. 237).

A tali specifici fini, la legge non considera sufficiente l'accertamento dell'insolvenza da parte dell'autorità amministrativa, ma richiede il passaggio davanti all'autorità giudiziaria per un accertamento con sentenza, previa instaurazione del contraddittorio «nei confronti degli ultimi titolari dell'organo esterno della società» (Cass. civ., sez. I, 4 luglio 2013, n. 16746, che interpreta l'attuale art. 195, legge fallimentare, che rinvia all'art. 15, così rendendosi rispettoso dell'obbligo, per il tribunale, di disporre previamente la comparizione del «debitore» che era stato affermato da Corte cost. 27 giugno 1972, n. 110, pronunciando l'illegittimità del testo originario della legge fallimentare). E tale scelta del legislatore si spiega in quanto il particolare regime di inopponibilità alla massa dei creditori degli atti giuridici posti in essere dall'impresa prima dell'apertura della procedura concorsuale e, più ancora, le gravi conseguenze penali dei comportamenti dolosi a danno dei creditori rappresentano il nucleo essenziale della specialità del diritto fallimentare, che deroga al diritto comune per affermare la *par condicio creditorum* e sanzionare severamente chi cerca di trarre illecito profitto dalla inevitabile necessità, per una platea potenzialmente ampia di terzi interlocutori, di esporsi nei confronti dell'impresa, facendole credito e confidando nella sua solvibilità. Si tratta, in definitiva, di un inasprimento delle norme di diritto comune per ragioni di tutela generale, che il legislatore considera prevalenti solo laddove sussistano talune caratteristiche dell'impresa non mutualistica: attività commerciale e dimensioni superiori a certi limiti. La questione è dunque se l'esercizio dell'impresa in forma di società cooperativa rappresenti, di per sé, una valida giustificazione — alternativa rispetto alle dimensioni dell'impresa e all'attività commerciale — per l'applicabilità del citato inasprimento delle norme di diritto comune. Ma il fatto stesso che questo richieda una sentenza del tribunale (analogamente a quanto avviene per la dichiarazione di fallimento) e non derivi dall'atto amministrativo, che pure ha ad oggetto il medesimo accertamento (insolvenza), induce piuttosto a pensare che gli interessi generali tutelati siano sempre quelli tipici del diritto fallimentare e non quelli a presidio dei quali è posta l'autorità amministrativa.



In definitiva, questo collegio non riesce a ravvisare valide ragioni per cui l'inasprimento delle norme di diritto comune previsto dalla legge fallimentare dovrebbe applicarsi — solo per le società cooperative — a prescindere dal tipo di attività svolta (quindi anche per l'impresa agricola) e dalle dimensioni dell'impresa. È da notare che, dopo l'introduzione della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (come modificata dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, anch'esso con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012) le imprese non assoggettabili a fallimento (principalmente, ma non solo, imprese agricole e imprese c.d. sottosoglia) sono tuttavia assoggettabili ad altre procedure concorsuali ad esse riservate e, in particolare, alla procedura di liquidazione del patrimonio, diretta a liquidare i beni del debitore al fine di ripartirne il ricavato tra i creditori, analogamente — sotto questo profilo — a quanto avviene nel fallimento. Ebbene, la più vistosa differenza di disciplina tra fallimento e liquidazione del patrimonio ai sensi della legge n. 3 del 2012 consiste proprio nell'assenza, in quest'ultima procedura, di speciali azioni recuperatorie a servizio dei creditori concorsuali e di fattispecie di reato e sanzioni penali paragonabili a quelle predisposte in ambito fallimentare.

In prospettiva futura, la situazione non è destinata a cambiare, perché le attuali disposizioni rilevanti nel caso di specie vengono riprodotte anche nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14: in particolare, articoli 297, comma 1, e 298, comma 1, rispettivamente corrispondenti all'art. 195 e all'art. 202, legge fallimentare, ma lo stesso vale per gli effetti della sentenza di accertamento dello stato di insolvenza e per le differenze di regime tra procedura liquidatoria «maggiore» e procedura liquidatoria «minore», al di là del mutamento dei nomi delle procedure: liquidazione giudiziale, in luogo di fallimento; liquidazione controllata, in luogo di liquidazione del patrimonio).

A questo punto, la questione che viene sottoposta alla Corte costituzionale si pone nei termini seguenti:

a) è legittima la disparità di trattamento tra società cooperativa e società lucrativa, laddove solo per la prima, e non per la seconda, l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza (e, quindi, l'applicabilità delle più rigorose norme fallimentari in punto azioni revocatorie e disciplina penale) deve avvenire a prescindere dalla considerazione dei profili soggettivi di fallibilità, ovvero esercizio di un'attività commerciale e superamento di almeno una delle soglie dimensionali dell'art. 1, legge fallimentare? (art. 3 Cost.);

b) è legittimo il conseguente inasprimento delle norme nei confronti delle sole società cooperative, e dei loro amministratori, a fronte dell'impegno della Repubblica a promuovere e favorire l'incremento della cooperazione con i mezzi più idonei, assicurandone, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità? (art. 45 Cost.).

La rilevanza della questione.

Come si desume in modo chiaro, da quanto riferito sia dal commissario liquidatore che dal precedente legale rappresentante, ma anche dal verbale di revisione dell'autorità di vigilanza e dai bilanci di «Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione», il passivo di cui quest'ultima è gravata ammonta a euro 3.422, i ricavi degli ultimi tre esercizi sono stati nulli o modesti (nulla nel 2019 e nel 2018, euro 16.595 nei 2017) e l'attivo è, ed è pressoché sempre stato, pari a zero. Si tratta, quindi, chiaramente di un'impresa (l'attività svolta in concreto era commercio di fiori e piante, fino alla messa in liquidazione nella primavera del 2018) che, anche ove fosse stata costituita in forma di società lucrativa, non sarebbe stata assoggettabile a fallimento, perché ampiamente al di sotto di tutti i limiti dimensionali previsti dall'art. 1, comma 2, legge fallimentare. Inoltre, essendo l'ammontare complessivo dei debiti ben lontano dall'importo di euro 30.000, di un'impresa individuale o di una società lucrativa che si trovasse nelle medesime condizioni non si potrebbe dichiarare il fallimento anche per il disposto dell'art. 15, comma 9, legge fallimentare.

Di conseguenza, ora il Tribunale si trova nella condizione di accogliere la domanda del commissario giudiziale, accertando con sentenza lo stato di insolvenza di «Zoè Società Cooperativa a r.l. in liquidazione», solo perché l'art. 202, legge fallimentare, non prevede, a tal fine, altri requisiti che lo stato di insolvenza. Viceversa, il Tribunale dovrà rigettare la domanda, per la mancanza di uno dei presupposti di legge, qualora dovesse essere dichiarata l'illegittimità della disposizione di legge, nei termini qui prospettati.

P. Q. M.

Il Tribunale;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata — e pertanto solleva d'ufficio — la questione di illegittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3 e 45 Cost., dell'art. 202, comma 1, legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267), nella parte in cui prevede che il tribunale deve pronunciare sentenza di accertamento dello stato di insolvenza della società cooperativa sottoposta a liquidazione coatta amministrativa anche in assenza dei requisiti soggettivi richiesti per la dichiarazione del fallimento di un imprenditore costituito in altra forma giuridica e, in particolare, di una società lucrativa;



Rimette alla Corte la valutazione in merito alla possibilità di estendere, nei medesimi termini, l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale — ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 — all'art. 195, comma 1, legge fallimentare e agli articoli 298, comma 1, e 297, comma 1, C.C.I.I. (decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14);

Sospende il processo in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al ricorrente, alla Regione Friuli-Venezia Giulia, quale autorità di vigilanza, all'ultimo legale rappresentante della cooperativa, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Udine, 21 gennaio 2021.

Il Presidente: VENIER

21C00073

N. 40

Ordinanza del 15 gennaio 2021 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto nel procedimento civile promosso da Scimone Marco e Castellano Francesca contro Lombardo Carmela

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione, fino al 30 giugno 2021, di ogni procedura esecutiva immobiliare avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 54-ter, come modificato dagli artt. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), e 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea").

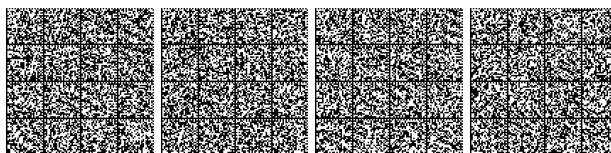
TRIBUNALE DI BARCELLONA POZZO DI GOTTO

UFFICIO ESECUZIONI IMMOBILIARI

Il Giudice dell'esecuzione nella procedura di espropriazione immobiliare iscritta al n. 80/2014 R.G.Es., promossa da Marco Scimone, codice fiscale SCM MRC 67A22 I480G, e Francesca Castellano, codice fiscale CST FNC 66H52 F206H, rappresentati e difesi dall'avv. Gianluca Carrozza, nei confronti di Carmela Lombardo, cod. fisc. LMB CML 64P47 G209S, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Cattafi, ha pronunciato, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27, modificato dagli articoli 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. «milleproroghe 2021»), che ne hanno esteso il termine di efficacia dapprima al 31 dicembre 2020 e da ultimo al 30 giugno 2021, in relazione agli articoli 3, 24, 47, 111 e 117 della Costituzione.

1. La vicenda processuale pendente davanti al giudice a quo.

Marco Scimone e Francesca Castellano, in forza della sentenza n. 48 del 29 ottobre 2012 pronunciata dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, con atto notificato a mani proprie della debitrice in data 29 luglio 2014 hanno sottoposto a pignoramento il diritto di proprietà sull'appartamento per civile abitazione in Pace del Mela (ME), via Bonfiglio n. 104, allibrato in catasto al foglio 10, particella 1228, subalterno 20, e l'autorimessa — che ne è pertinenza ai sensi dell'art. 818 del codice civile — registrata in catasto al foglio 10, particella 1228, subalterno 10.



Con ordinanza tesa all'udienza del 2 maggio 2016 è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 569 codice di procedura civile, la vendita dei beni staggiti, con delega delle operazioni di vendita ai sensi dell'art. 591-*bis* del codice di rito.

In data 4 gennaio 2021 il professionista delegato, che svolge anche le funzioni di custode, ha rappresentato che la delega è scaduta e, nondimeno, che l'appartamento pignorato — di cui la debitrice ha mantenuto il godimento per tutto il corso della procedura — costituisce l'abitazione principale dell'esecutata, come si evince dall'allegato certificato storico di residenza, tanto che l'atto di pignoramento è stato altresì notificato presso il medesimo fabbricato.

Dovendosi all'esito della relazione del professionista delegato rinnovare la delega delle operazioni di vendita e indicare, contestualmente, i termini per le pubblicazioni dell'avviso di vendita e per la presentazione delle offerte (*cfi.* art. 591-*bis* codice di procedura civile in comb. disp. con gli articoli 570 e 571 codice di procedura civile), assumere rilievo l'art. 54-*ter* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, rubricato «Sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa», a mente del quale «Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedura civile che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore». Gli articoli 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13 comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (c.d. «milleproroghe 2021»), ne hanno infatti esteso il termine di efficacia dapprima al 31 dicembre 2020 e da ultimo al 30 giugno 2021.

2. Il dato normativo.

Il legislatore dell'emergenza, con il citato intervento normativo, ha stabilito la sospensione di «ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare di cui all'art. 555 del codice di procedura civile».

La formula normativa non si lascia apprezzare per immediata chiarezza e per l'uso corretto della terminologia tecnica.

Il codice di procedura civile non conosce una procedura esecutiva «per» il pignoramento immobiliare, come lascerebbe erroneamente presupporre la formulazione letterale dell'art. 54-*ter* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Piuttosto, è noto che il processo di espropriazione immobiliare si instaura — a norma dell'art. 555, comma 1, del codice di procedura civile — con «la notificazione al debitore e successiva trascrizione di un atto nel quale si indicano esattamente [...] i beni e i diritti immobiliari che si intendono sottoporre a esecuzione», contenente l'ingiunzione prevista dall'art. 492 del codice di procedura civile.

Di conseguenza è escluso che la sospensione riguardi la possibilità di assoggettare ad espropriazione l'abitazione principale del debitore, posta anche la diversa formulazione letterale adottata dal legislatore rispetto alle fattispecie considerate dagli articoli 51 e 168 della legge fallimentare o dell'art. 76, comma 1, lettera a, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Piuttosto il fuoco della sospensione è costituito dal processo esecutivo, in particolare dagli atti del processo esecutivi aventi immediata finalità liquidatoria.

Una ulteriore e indiretta conferma dell'assunto è desumibile dall'art. 4, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, a mente del quale «È inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'art. 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». Tale previsione, anch'essa bisognosa di un'interpretazione ortopedica a causa delle sue molteplici ambiguità (fra cui spicca l'inefficacia riferita alla «procedura esecutiva [...]» e non a singoli atti o provvedimenti), sarebbe stata superflua — qualunque ne sia il significato da trarre (sul quale non ci si sofferma in questa sede, attesa la rilevanza solo mediata della norma) — laddove il legislatore dell'emergenza avesse già inteso sospendere, per mezzo dell'art. 54-*ter* del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, la possibilità di vincolare l'abitazione principale del debitore a fini espropriativi.

Perché operi la sospensione è necessario che l'immobile pignorato costituisca l'abitazione principale dell'esecutato, sia esso il debitore ovvero, per effetto dell'art. 604, comma 1, codice di procedura civile, il terzo proprietario.

La nozione di abitazione principale è però ignota al codice civile. Compare invece nella normativa tributaria, e in particolare negli articoli 10, comma 3-*bis*, e 15, comma 1, lettera b, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché nell'abrogato art. 13, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, e nell'art. 1, comma 741, lettera b, della legge 28 dicembre 2019, n. 160. Le disposizioni in essi contenute costituiscono l'addentellato normativo per l'individuazione del concetto di abitazione principale, che altro non è che la dimora abituale — dunque la residenza (art. 43, comma 2, del codice civile) del contribuente.

Ne consegue che la sospensione deve essere disposta a condizione che l'esecutato abbia fissato presso l'immobile staggito la propria residenza e quella degli eventuali familiari con lui conviventi.

Si ritiene che tale destinazione, in ragione dell'insensibilità del pignoramento agli atti successivi al suo perfezionamento e al fine di evitare condotte abusive da parte dell'esecutato, debba sussistere non tanto alla data di entrata in vigore della legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, ma continuativamente dal giorno della notifica dell'atto di



pignoramento immobiliare sino al momento in cui la sospensione è concretamente pronunciata. Si osserva infatti che la sospensione non opera automaticamente, ma richiede necessariamente un preliminare accertamento — sia pur sommaro e incidentale, su istanza di parte o d'ufficio — diretto a verificare in punto di fatto che l'immobile sottoposto ad esecuzione possa essere giuridicamente qualificato come «abitazione principale».

2.1. Segue: la *ratio legis*. — È intuitivo che l'ampiezza dell'interpretazione dell'art. 54-ter non è insensibile alla natura dei contrapposti interessi coinvolti: quello del creditore ad ottenere la soddisfazione coattiva del proprio diritto di credito nel più breve tempo possibile e quello del debitore a non vedersi privato della propria abitazione principale.

La delimitazione del perimetro applicativo della norma è collegata all'individuazione della ragione giustificatrice sottesa alla sua introduzione, che secondo lo stesso legislatore mira a contenere gli «effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», quasi a voler indicare l'esistenza di un nesso di strumentalità tra la sospensione delle procedure di espropriazione immobiliare — non tutte, ma solo quelle riguardanti l'abitazione principale dell'esecutato — ed il contenimento dell'epidemia.

Invero, a fronte di tale inusuale precisazione da parte del legislatore, deve escludersi che la sospensione presenti effettivamente punti di contatto con la tutela della salute pubblica: il processo di espropriazione non sembra di per sé causa di diffusione del virus, e comunque non meno di altre attività che non sono state oggetto di analogia inibitoria; in caso contrario, la sospensione avrebbe inoltre riguardato, o avrebbe dovuto ragionevolmente riguardare, tutti i processi di espropriazione immobiliare, a prescindere dal loro oggetto.

L'esigenza abitativa dell'esecutato sembra parimenti estranea all'oggetto della «tutela» normativa. Tale interesse è più che adeguatamente assicurato da altre norme emergenziali, e in particolare dagli articoli 103, comma 6 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, e dall'art. 13, comma 13, da decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, che non consentono — anche in caso di espropriazione del bene per effetto di aggiudicazione e trasferimento del medesimo a terzi — di procedere al rilascio coattivo dell'immobile. Il legislatore ha infatti disposto «La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, [...] sino al 30 giugno 2021 limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione, ai sensi dell'art. 586, comma 2 del codice di procedura civile, del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari» (sarebbe poi da comprendere se tale norma, incidendo pesantemente sul nucleo essenziale del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 42, comma 1, della Costituzione sia a sua volta legittima, benché si tratti di un aspetto che esula dalla fattispecie analizzata in questa sede e da porre al vaglio di legittimità costituzionale). Inoltre la sospensione, dato il tenore letterale della norma, prescinde dall'accertamento — in concreto — della disponibilità, da parte dell'esecutato, di abitazioni ulteriori rispetto a quella principale, ovvero dalla possibilità per lo stesso di soddisfare in qualunque altro modo tale interesse. Ne deriva che non vi è un collegamento tra la sua applicazione ed eventuali esigenze abitative del soggetto espropriato.

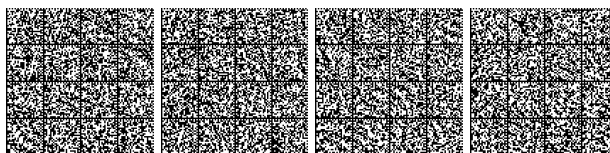
Dovendosi escludere che l'art. 54-ter abbia limitato il diritto del creditore di agire *in executivis* per la tutela della salute individuale e pubblica, ovvero per tutelare le esigenze abitative dei debitori, si ritiene che la disposizione non sia posta a presidio di interessi collettivi o individuali di rango primario, piegandosi a logiche assistenzialiste. Circostanza confermata dal fatto che la norma non opera alcuna distinzione tra pignoramenti anteriori e successivi allo stato di emergenza per la prima volta deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, con la conseguenza che la sospensione è totalmente sganciata dall'accertamento di una qualunque correlazione tra la pandemia e l'espropriazione.

Non solo. La norma non lascia al Giudice dell'esecuzione neanche la possibilità di verificare le condizioni soggettive del creditore e del debitore, dovendo la sospensione applicarsi a prescindere dalle esigenze del primo e della capacità reddituale del secondo.

Il legislatore ha giustificato la misura in ragione degli «effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», ma senza che sia chiaro — all'atto pratico — su quale bene o interesse si vadano a riverberare gli effetti negativi derivanti dall'epidemia. Si tratta perciò di una formula «vuota», o in tutti i modi sfuggente e di difficile percezione.

La volontà normativa, a prescindere dall'*incipit* della norma, è perciò quella di tutelare — in ogni caso e a prescindere dai motivi dell'indebitamento — il patrimonio del debitore dal rischio di vedersi sottratta l'abitazione principale (e dunque anche quando ne abbia altre) in un periodo di emergenza economica e sociale, prima ancora che sanitaria. In ciò si annida l'effettiva *ratio legis*, proteggete il patrimonio del debitore dal rischio, dell'espropriazione di un determinato cespite (l'abitazione principale). Ancorché — si ribadisce e preme sottolinearlo — la causa del debito e l'espropriazione siano in concreto anteriori alla dichiarazione dello stato di emergenza, e dunque completamente indipendenti dall'epidemia.

L'intervento normativo colpisce indistintamente tutti i creditori, a prescindere dalla relativa fascia di reddito, e dunque finanche coloro che magari l'abitazione principale neanche se la possono permettere e che per i quali il mancato (o anche solo ritardato) recupero coattivo del credito possa essere fonte di pregiudizi non meno rilevanti rispetto a quello subito dall'esecutato che con il suo inadempimento ha provocato l'altrui legittima richiesta di tutela esecutiva al potere statale.



È perciò oltremodo importante che in sede ermeneutica ci si soffermi sull'effettiva *ratio legis* di una norma che, per effetto di un coacervo di successivi interventi normativi, formalmente giustificati per far fronte ad una situazione di emergenza, è stata di fatto stabilizzata nell'ordinamento (spingendosi ben oltre il 31 gennaio 2020, che ad oggi è ancora la data di scadenza del periodo di emergenza), con l'effetto di determinare la sostanziale intangibilità o inespropriabilità — all'apparenza temporanea — di un determinato bene incluso nel patrimonio del debitore, a prescindere dalla concreta valutazione delle cause dell'indebitamento e delle condizioni economiche dei soggetti coinvolti, e dunque anche nel caso in cui quella del creditore sia deteriore rispetto a quell'esecutato (nulla esclude infatti che il creditore abbia la necessità di ottenere il credito per soddisfare esigenze primarie, laddove il debitore potrebbe al contrario essere proprietario di altri immobili ad uso abitativo ovvero possedere redditi che comunque gli consentano di soddisfare le proprie esigenze abitative).

2.2. Segue: l'ambito applicativo della norma. — Per le suesposte considerazioni si ritiene che il perimetro soggettivo e oggettivo della sospensione dell'esecuzione prevista dall'art. 54-ter, incidendo negativamente sul diritto del creditore ad essere tutelato *in executivis* e in tempi ragionevoli, e senza correlati vantaggi per altri interessi di rango costituzionale (*cf. infra*), deve essere individuato sulla base di una lettura costituzionalmente orientata e restrittiva del testo normativo.

La norma deve essere circoscritta all'ipotesi in cui l'immobile pignorato sia la dimora abituale del debitore, o al più del terzo proprietario (*cf. art. 604, comma 1, c.p.c.*), ma non anche di altri soggetti.

Inoltre, al fine di contemperare l'interesse tutelato dalla norma con quello dei creditori a soddisfarsi in tempi ragionevoli sui beni della parte eseguita, si ritiene in ogni caso che la sospensione inibisca solo il compimento degli atti liquidatori in senso stretto, ma non osti al compimento delle attività propedeutiche ai medesimi, dal momento che il completamento di queste ultime non produce alcun effetto espropriativo. La sospensione abbraccia perciò il provvedimento che autorizza la vendita e gli adempimenti successivi che precedono l'aggiudicazione del bene (mentre per ragioni di coerenza sistematica la sospensione non rilevarebbe quando vi sia già stata l'aggiudicazione, stante la sua insensibilità — ai sensi dell'art. 187-bis disposizioni di attuazione del codice di procedura civile — finanche agli eventi estintivi).

3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il Giudice dell'esecuzione ha autorizzato la vendita all'udienza del 2 maggio 2016, delegandone le operazioni ai sensi dell'art. 591-bis del codice di procedura civile ad un professionista delegato.

Quest'ultimo, in data 4 gennaio 2021, ha chiesto la rinnovazione della delega per la prosecuzione delle operazioni di vendita, ossia l'adozione di un provvedimento che partecipa della stessa natura del provvedimento che ha autorizzato la vendita e nel quale devono essere fissati i tempi e le modalità per la prosecuzione dell'attività delegata.

Il Giudice rimettente è perciò tenuto ad indicare il termine per la pubblicazione dell'avviso previsto dall'art. 570 del codice di procedura civile e della scadenza del termine per la presentazione delle offerte d'acquisto a norma dell'art. 571 del codice di procedura civile, che non potrebbero eccedere i centoventi giorni (*arg. ex art. 569, comma 3, c.p.c.*).

Tuttavia, posto che il certificato storico di residenza prodotto dal delegato ed il luogo di perfezionamento della notifica, unitamente allo stato di occupazione del bene documentato dall'esperto stimatore, dimostrano che l'oggetto dell'espropriazione è costituito dall'immobile presso cui la parte eseguita dimora abitualmente, il Giudice dell'esecuzione — per effetto della sospensione prevista dall'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 — non può allo stato rinnovare la delega e disporre la prosecuzione delle operazioni di vendita (con fissazione del prossimo tentativo entro un termine non superiore a centoventi giorni), trattandosi di un atto cui si disporrebbe la prosecuzione delle attività di liquidazione in senso stretto. Viceversa, il provvedimento giudiziale potrebbe essere validamente adottato solo successivamente al 30 giugno 2021, salvo che *medio tempore* non intervenga un'ulteriore proroga legislativa, circostanza che non può essere aprioristicamente scartata dal momento che il termine finale della sospensione è già stato oggetto di ben due estensioni normative (citate in premessa), che ne hanno dilatato a quattordici mesi il periodo di efficacia (rispetto ai sei iniziali). Il coacervo degli interventi normativi che si sono succeduti, e da ultimo l'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, hanno progressivamente stabilizzato il regime della sospensione, che in origine avrebbe avuto anche un orizzonte temporale abbastanza contenuto. Una norma inizialmente efficace per sei mesi è stata *medio tempore* oggetto di due proroghe successive e senza che vi siano ad oggi elementi per poter escludere che il legislatore reiteri analoghi interventi normativi.

L'ultimo di essi è peraltro totalmente sganciato dalla durata dell'emergenza sanitaria, fermo restando che non vi alcuna correlazione tra il processo esecutivo e l'evoluzione della pandemia. Ne derivano perciò fondate incertezze sull'effettiva ripresa processo e sull'effettività della tutela in questa sede riconosciuta ai creditori procedenti, Marco Scimone e Francesca Castellano.



È dunque evidente il nesso di strumentalità fra la risoluzione della questione sollevata dal Giudice *a quo* e il progredire del processo esecutivo, ormai entrato in una fase di indefinita quiescenza, non dipendente dalle parti e non superabile da parte dei creditori procedenti, costretti subire gli effetti del blocco dell'espropriazione.

4. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

L'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, ha introdotto nell'ordinamento giuridico un'ipotesi di sospensione che appare pregiudizievole per i creditori, i quali vedono concretamente congelato il proprio diritto ad agire esecutivamente sull'abitazione principale del debitore, che a norma dell'art. 2740 del codice civile risponde dell'adempimento delle obbligazioni «con tutti i suoi beni», presenti e futuri.

La sospensione è ancorata — come già anticipato — ad un dato neutro, ossia la destinazione dell'immobile pignoro ad abitazione principale dell'esecutato, che però non è un indice di ricchezza né di capacità reddituale.

Il legislatore non sembra aver compiutamente considerato le ripercussioni pratiche che possono astrattamente concepirsi in relazione all'applicazione della norma, che per un verso ha immediate e intuibili ricadute negative sugli interessi delle parti processuali, in primo luogo per i creditori, ponendosi in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale e con l'interesse di esso (che può peraltro essere comune anche al debitore) alla conclusione del processo in tempi ragionevoli; per altro verso rischia di produrre effetti deleteri sul mercato del credito, allorché ad esso ci si rivolga per il reperimento di somme da destinare per l'acquisto dell'abitazione principale.

4.1. Segue: in relazione all'art. 24, comma 1, della Costituzione. — La Corte costituzionale ha confermato, laddove ve ne fosse bisogno, che la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'art. 24, comma 1, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale (Corte cost., sentenza 10 giugno 2010, n. 198; *cf.* altresì Corte cost., sentenza 8 settembre 1995, n. 419; Corte cost., sentenza 25 luglio 1996, n. 312). Tale considerazione è stata da ultimo ripresa anche dalla Corte suprema di cassazione, che ha affermato «l'ineffettività della tutela giurisdizionale in sede esecutiva, quale principio ispiratore dell'ordinamento» (in questi termini Cassazione civ. sez. III, sentenza 11 giugno 2020, n. 11116, che rinvia a Cassazione civ., Sez. Un., sent. 23 luglio 2019, n. 19883 a n. 19888).

L'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, sembrerebbe porsi, in primo luogo, in rotta di collisione con diritto alla tutela giurisdizionale, scolpito nell'art. 24, comma 1, della Costituzione, di cui il momento dell'esecuzione è quello nel quale se ne afferma l'effettività. A nulla vale riconoscere resistenza di un diritto se poi il legislatore frappone ostacoli processuali alla sua realizzazione.

L'affermazione che precede è plasticamente esemplificata dalla fattispecie di cui al presente procedimento, in cui due persone fisiche stanno agendo nei confronti di altra persona fisica per il recupero di un credito risarcitorio (che ha trovato titolo, peraltro, nel fatto illecito dell'esecutata, da cui è derivato un danno all'appartamento — ossia all'abitazione — dei procedenti).

L'effetto determinato dal coacervo di queste proroghe è perciò paradossale. Marco Scimone e Francesca Castellano, la cui abitazione è stata danneggiata e che hanno diritto a ricevere la somma necessaria per effettuarne il ripristino, sono impossibilitati ad avvalersi della forza dello Stato per il recupero del proprio, senza che il legislatore si sia preoccupato di valutare se la condizione dei creditori sia peggiore, o meno, rispetta a quella della danneggiante-esecutata, e senza alcuna correlazione tra l'espropriazione e la pandemia.

Di fatto, per effetto delle proroghe dell'efficacia temporale della sospensione, il diritto dei creditori ad agire *in executivis* è stato congelato, per un tempo solo in apparenza definito e, senza il riconoscimento di alcuna utilità compensativa a favore di coloro che pur avrebbero ragione ad essere tutelati in tempi ragionevoli a fronte dell'inerzia del debitore che ha dato causa all'espropriazione.

La sospensione del processo esecutivo si traduce nella sospensione di un diritto costituzionale, senza che sia possibile scorgere all'orizzonte — per le ragioni già viste in sede di interpretazione della norma sospetta di illegittimità — correlati e concreti benefici per altri beni giuridici di rango costituzionale.

In ragione delle affermazioni di principio e delle relative applicazioni da parte del Giudice delle leggi e della giurisprudenza di legittimità, la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore non appare ragionevole.

La ragionevolezza costituisce un limite dell'esercizio del potere legislativo e la sua violazione è sindacabile dalla Corte costituzionale.

È noto al giudice *a quo* che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di interazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» (Corte cost., sentenza 9 maggio 2013, n. 85) e che la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (Corte cost., sentenza 28 novembre 2021, n. 264). Viceversa, l'illimitata ovvero incondizionata espansione di uno di essi aprirebbe la strada alla c.d. tirannia di un diritto nei confronti degli altri beni giuridici di rango costituzionale.



È necessario che la limitazione dei diritti costituzionali — che si traduce sempre in un pregiudizio per coloro che ne sono titolari — sia adeguatamente compensata da un vantaggio a favore di un altro bene giuridico di pari rango, e sempre a condizione che l'intervento sia necessario prima ancora che proporzionato. Se dalla compressione di un diritto costituzionale non deriva un beneficio per un'altra situazione giuridica costituzionalmente riconosciuta e protetta, ovvero se alla lesione del primo non consegue la maggior realizzazione di un altro interesse, la norma che abbia inciso un diritto costituzionale non appare ragionevole.

Nella fattispecie non appare manifestamente infondato affermare che l'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, svisciva — alla prova dei fatti — l'effettività della tutela giurisdizionale senza un apprezzabile vantaggio per altri beni di rango costituzionale. Anzi non sembra immotivato sostenere che la norma — come si vedrà a proposito del conflitto con l'art. 47, comma 2, della Costituzione — determini effetti distorsivi che vanno anche oltre la singola procedura esecutiva interessata dalla sua applicazione.

La norma non appresta alcun vantaggio per la salute individuale o collettiva, dal momento che l'espropriazione non è di per sé veicolo di contagio o di diffusione del virus, potendo anche gli accessi nell'immobile svolgersi mediante l'utilizzo di dispositivi di protezione individuali. Oltretutto — come già anticipato — il fatto che la sospensione abbia interessato solo le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale dei debitori, nulla disponendo per le altre, sta ad indicare che non vi è alcuna correlazione tra l'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, e la tutela del diritto alla salute ex art. 32 della Costituzione.

Laddove invece la giustificazione costituzionale della sospensione venga ancorata alla cura di esigenze abitative del debitore, si osserva che l'art. 47, comma 2, della Costituzione non sembra avallare limitazioni all'esercizio dell'azione esecutiva. Una cosa è favorire o incoraggiare l'accesso al credito per conseguire la proprietà di un'abitazione altra cosa è sancirne la temporanea (ma a questo punto indeterminata) inespropriabilità. Una cosa è sancire — come anche affermato in talune convenzioni internazionali (art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e art. 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — il diritto al rispetto della vita privata e del domicilio, altra cosa è affermare che il diritto del creditore non possa ottenere tutela delle proprie ragioni sottoponendo ad espropriazione l'abitazione principale del debitore inadempiente, che (a) ha contratto il debito, (b) non ha adempiuto la prestazione e, in ultimo, (c) ha provocato l'iniziativa processuale della controparte. Fermo restando che l'espropriazione produce i suoi effetti sul piano della titolarità del diritto, per cui l'interesse del debitore a conservare la detenzione del bene per finalità abitative è già tutelata attraverso la sospensione delle procedure esecutive di rilascio (salvo riproporre anche per il blocco dei rilasci coattivi i medesimi dubbi di legittimità costituzionale).

4.2. Segue: in relazione agli articoli 3, comma 2, e 47, comma 2, della Costituzione. — Il legislatore non sembra aver ponderato il pregiudizio che la sospensione rischia di arrecare agli interessi dei creditori — non solo quelli «forti» o «istituzionali», ma anche quelli «occasionalisti» (come nella fattispecie) — in un momento di crisi economica.

Si è già visto, esaminando la norma, che da essa non deriva alcun vantaggio per la collettività, ma solo per il debitore (inadempiente).

È noto tuttavia che la speditezza del processo esecutivo abbia una diretta incidenza sulla salute dell'economia, poiché incoraggia gli investimenti (interni e soprattutto esteri), aumenta il gettito fiscale e riduce i costi del credito.

La progressiva stabilizzazione della sospensione ex art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, (unitamente alle altre norme che il legislatore dell'emergenza ha adottato a tutela dello *status quo*), che da un iniziale periodo di sei mesi è giunta ad una sospensione di oltre quattordici, espone la collettività al pericolo di un aumento (anche sensibile) dei tassi di interesse sui mutui per l'acquisto dell'abitazione; l'analisi economica della disposizione conduce a ritenere non manifestamente infondata la possibilità che l'accesso al credito per l'acquisto dell'abitazione principale sia sempre più complicato e oneroso per coloro che già non dispongono di altri beni da dare in garanzia, aumentando perciò ancor di più le disegualianze sociali.

4.3. Segue: in relazione all'art. 111, comma 2, della Costituzione. — La sospensione in oggetto determina, oggettivamente, una protrazione dei tempi di definizione del processo di espropriazione. Tale effetto potrebbe essere ritenuto ragionevole e compatibile con la Costituzione laddove si traduca in concreta possibilità per l'esecutato di ripianare l'esposizione debitoria e sottrarre definitivamente il bene al pignoramento. Così come accade, in via ordinaria, allorché le parti formulino istanza congiunta di sospensione ai sensi dell'art. 624-bis del codice di procedura civile.

Nella fattispecie, invece, l'effetto sospensivo non è rimesso alla volontà delle parti e potrebbe finanche ritorcersi anche contro lo stesso debitore, dal momento che durante il corso della sospensione continuano a maturare gli interessi sulla somma dovuta, ai sensi dell'art. 1224, comma 1, del codice civile.



Del resto, non è previsto che il Giudice dell'esecuzione possa vagliare (a) se l'esposizione debitoria sia maturata in conseguenza dell'emergenza sanitaria ovvero (b) se in conseguenza di quest'ultima il debitore non sia più in grado di reperire le risorse necessarie per soddisfare il creditore procedente e quelli eventualmente intervenuti, sottraendo così bene al vincolo del pignoramento.

La durata della sospensione è peraltro disancorata dalla «emergenza epidemiologica da COVID-19», che lo stesso legislatore ha ritenuto di dover espressamente indicare come presupposto giustificativo del blocco delle espropriazioni delle abitazioni principali. L'attuale termine finale dell'art. 54-ter è stato esteso, da ultimo, al 30 giugno 2021, mentre la scadenza dello stato di emergenza — ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 — è al momento fissata al 31 gennaio 2021.

Sul punto non appare superfluo osservare che «il rispetto del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111, comma 2, Cost. e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, impone al giudice — ai sensi degli articoli 175 e 127 c.p.c. — di evitare e impedire comportamenti che siano di ostacolo ad una sollecita definizione dello stesso» (Cass. civ., Sez. Un., 3 novembre 2008, n. 26373; Cassazione civ. sez. III, 17 giugno 2013, n. 15106; Cassazione civ., sez. II, ordinanza 21 maggio 2018, n. 12515). Tale principio di diritto, seppur affermato in fattispecie diverse da quella al vaglio del Giudice dell'esecuzione, è comune ad ogni processo. La stessa giurisprudenza costituzionale l'ha in passato richiamato in materia esecutiva.

La ragionevole durata del processo non costituisce solo il limite per le parti e per il Giudice, al quale spetta la direzione del processo a mente degli articoli 484, ultimo comma, e 175 codice di procedura civile; è prima di tutto un obiettivo al quale il legislatore deve informare l'esercizio della potestà legislativa.

L'art. 54-ter determina indubbiamente un'espansione della durata del processo, che in concreto non potrà essere proseguito prima della prossima scadenza del 30 giugno 2021, senza che sia possibile individuare un contraltare, ossia affermare che da essa derivi una concreta utilità per alcuna delle parti. Salvo che l'interesse non sia quello dell'esecutato a sottrarsi all'espropriazione, sebbene ciò sia in evidente antitesi con la finalità istituzionale del processo esecutivo ed è perciò giuridicamente irrilevante ai fini del giudizio di ragionevolezza.

4.4. Segue: in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione. — Non sembra infine manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma rispetto all'art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo cui la potestà legislativa dello Stato deve essere esercitata nel rispetto della Carta costituzionale, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

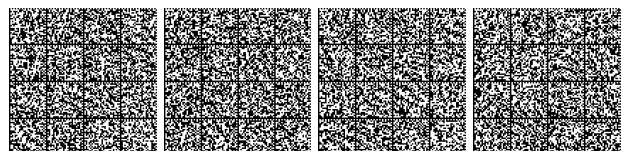
L'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (alla quale compete l'interpretazione e l'applicazione del trattato ex art. 32, paragrafo 1, e alle cui pronunce lo Stato italiano — nelle sue varie articolazioni — è tenuto a conformarsi a norma dell'art. 46), garantisce il diritto di ottenere entro un termine ragionevole l'esecuzione del provvedimento adottato all'esito del processo, quale imprescindibile condizione di effettività della tutela giurisdizionale (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hornsby c. Grecia* [GC], ric. n. 18357/91, 19 marzo 1997, par. 40-41).

Tale osservazione segue al recente monito della Corte suprema di cassazione sull'importanza e sulla centralità dell'esecuzione forzata, «ineludibile complemento della tutela di ogni diritto, costituendo uno strumento di effettività del sistema giuridico e così dello stesso Stato democratico moderno» (Cass. civ., sez. III, sentenza 11 giugno 2020, n. 11116).

La medesima giurisprudenza di legittimità ha per altro verso osservato che «il diritto a un ricorso effettivo ad un giudice, consacrato anche dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (adottata a Nizza il 7 dicembre 2000 e confermata con adattamenti a Strasburgo il 12 dicembre 2007; pubblicata, in versione consolidata, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 30 marzo 2010, n. C83, pagg. 389 ss.; efficace dalla data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ratificato in Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, avutasi addì 1° dicembre 2009), sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato membro consentisse che una decisione giudiziaria definitiva e obbligatoria restasse inoperante a danno di una parte (Corte giustizia dell'Unione europea, 30 giugno 2016, *Torna e Biroul Executorului Judecătoresc Horatin Vasile Cruduleci*, 051205/15, punto 43; Corte giustizia dell'Unione europea, *Grande Camera*, 29 luglio 2019, *Alekszjij Torubarov c/ Bevándorlási és Menekeiltügyi Hivatal*, C-556/17, punto 57)».

Per altro verso la compatibilità costituzionale dell'art. 54-ter deve confrontarsi con l'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a mente del quale ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni.

La giurisprudenza di Strasburgo ha ricondotto nel concetto di «bene» qualsiasi entità materiale o immateriale che sia economicamente valutabile, dunque anche i diritti di credito derivanti da una decisione giudiziaria. In tal senso è stato affermato che l'impossibilità di adire un giudice per ottenere l'esecuzione di un credito certo ed esigibile comporta una violazione del citato art. 1 del protocollo addizionale n. 1 sulla «Protezione della proprietà e dell'art. 6, paragrafo



1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di «Diritto a un equo processo» (cfr: Corte europea dei diritti dell'uomo, De Luca c. Italia, ric. n. 43870/04, 24 settembre 2013, e, Penningo c. Italia, ric. n. 43892/04, 24 settembre 2013). Non è ammesso che l'ordinamento interno di uno Stato contraente consenta che una sentenza esecutiva non possa essere di fatto eseguita in danno della parte soccombente, perché la sua esecuzione è parte integrante del processo.

L'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, per effetto delle modifiche di cui all'art. 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e da ultimo, per quel che in questa sede rileva, dall'art. 13, comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, che ne ha esteso la vigenza temporale al 30 giugno 2021, ha di fatto reso inoperante la condanna portata dal titolo esecutivo posto a fondamento dell'espropriazione, senza che sia astrattamente ipotizzabile che tale previsione arrechi vantaggi a beni o interessi di rango costituzionale non minori dei pregiudizi segnalati. Non si ravvisa l'esistenza di una connessione razionale e ragionevole tra lo strumento della sospensione del processo di esecuzione e la *ratio* della norma, ossia salvaguardare incondizionatamente e per un (in)certo periodo di tempo il patrimonio del debitore dall'espropriazione dell'abitazione principale, a prescindere dalle ragioni oggettive che hanno causato il credito e dalle condizioni soggettive delle parti processuali (stato di bisogno dei creditori, abbenza del debitore, e così *via*).

P.Q.M.

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

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittima costituzionale dell'art. 54-ter del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27, modificato dagli articoli 4, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, e 13 comma 14, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il processo in corso;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Barcellona Pozzo di Gotto, 13 gennaio 2021

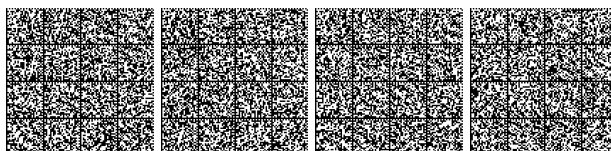
Il Giudice dell'esecuzione: LO PRESTI

21C00074

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-014) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

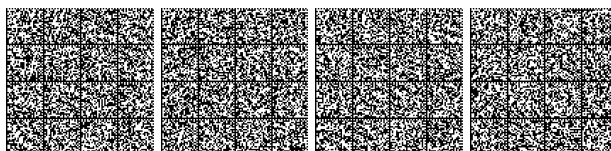
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

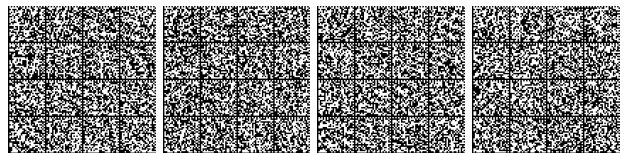
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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.





€ 7,00

