

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 162° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 giugno 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. **129.** Sentenza 26 maggio - 24 giugno 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Attività di noleggio di autobus con conducente - Esercizio del servizio mediante una stabile organizzazione nella Regione Puglia, da parte di imprese in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato dell'Unione europea - Obbligo di presentare allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) comunale apposita segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, anche in relazione ai principi europei - Illegittimità costituzionale.**  
**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Attività di noleggio di autobus con conducente - Esercizio del servizio in assenza di SCIA o in presenza di un provvedimento di divieto della sua prosecuzione - Sanzioni amministrative pecuniarie - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, artt. 2 e 10, comma 1, lettera c).  
 - Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l)..... Pag. 1
- N. **130.** Ordinanza 26 maggio - 24 giugno 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Esecuzione penale - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolvibilità del condannato - Attribuzione della competenza, a seguito della novella, al magistrato di sorveglianza - Denunciata violazione del principio di legalità ed eccesso di delega - Manifesta inammissibilità delle questioni.**  
 - Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 299; legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 473; legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7.  
 - Costituzione, artt. 25, 76, 97, secondo comma, e 111..... Pag. 8
- N. **131.** Ordinanza 9 - 24 giugno 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Misure di sicurezza - Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Soggetti competenti all'esecuzione - Regioni e organi amministrativi da esse coordinati e vigilati - Conseguente esclusione del Ministro della giustizia - Necessità di attività istruttoria - Richiesta di relazione al Ministro della giustizia, al Ministro della salute, al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e al Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio - Ordinanza istruttoria.**  
 - Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81.  
 - Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110. .... Pag. 12
- N. **132.** Sentenza 12 maggio - 25 giugno 2021  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana - Attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Assunzione, da parte della Regione, degli oneri finanziari relativi alla chiamata dei professori di ruolo e a contratto - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**



**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Copertura degli oneri finanziari relativi alla chiamata dei professori di ruolo e a contratto di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Utilizzo delle risorse del Fondo sanitario regionale destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana - Attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Ricorso del Governo - Asserito aumento dell'offerta formativa di medici e specialisti - Lamentata violazione della competenza concorrente dello Stato in materia di tutela della salute e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10, art. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo. . . . . Pag. 16

N. 133. Sentenza 12 maggio - 25 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Filiazione - Impugnazione, da parte del suo autore, del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine annuale per proporre l'azione di impugnazione - Decorrenza dalla conoscenza della non paternità anche in casi diversi dall'impotenza - Omessa previsione - Irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto al disconoscimento della paternità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice civile, art. 263, terzo comma, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. . . . . Pag. 25

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 92. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 1° dicembre 2020

**Reati e pene - Reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Ipotesi di fatto commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti - Trattamento sanzionatorio.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, comma 3, lettera *d*). . . . . Pag. 33

N. 93. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Campobasso del 6 dicembre 2019

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA) - Previsione che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, si applica la sanzione amministrativa del 50 per cento calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato e gli interessi moratori, nella misura fissata per l'interesse legale.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), art. 4, come modificato dall'art. 5 [, comma 1,] della legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018)..... Pag. 38

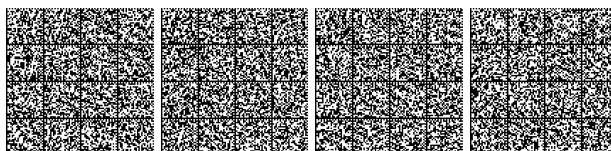


N. 94. Ordinanza del Tribunale di Udine del 16 marzo 2021

**ConSORZI - Fallimento e altre procedure concorsuali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Consorzi di sviluppo industriale - Previsione, in via di interpretazione autentica, che la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale), art. 14, comma 5-*nonies*, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14 (Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) e modificato dall'art. 64, comma 2 (*recte*: art. 2, comma 64), della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).....

Pag. 40





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 129

*Sentenza 26 maggio - 24 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Attività di noleggio di autobus con conducente - Esercizio del servizio mediante una stabile organizzazione nella Regione Puglia, da parte di imprese in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato dell'Unione europea - Obbligo di presentare allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) comunale apposita segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, anche in relazione ai principi europei - Illegittimità costituzionale.**

**Trasporto - Norme della Regione Puglia - Attività di noleggio di autobus con conducente - Esercizio del servizio in assenza di SCIA o in presenza di un provvedimento di divieto della sua prosecuzione - Sanzioni amministrative pecuniarie - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, artt. 2 e 10, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l).

## 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

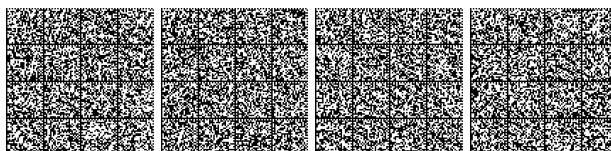
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 agosto-2 settembre 2019, depositato in cancelleria il 3 settembre 2019, iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udita nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 28 agosto-2 settembre 2019, depositato il 3 settembre 2019 e iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)».

1.1.- L'art. 2 sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente) con il seguente: «[I]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), devono possedere i requisiti indicati all'articolo 2. A tal fine, prima dell'avvio dell'attività in Puglia, le imprese devono presentare apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

Nel prescrivere la preventiva segnalazione certificata di inizio attività al SUAP del comune nel cui territorio l'impresa ha la sede legale o la principale organizzazione aziendale, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), alla cui stregua l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali, sicché a carico delle imprese già autorizzate in un'altra regione non potrebbero essere imposti ulteriori oneri autorizzativi per esercitare la stessa attività nel territorio pugliese.

Quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, la medesima disposizione contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, alla cui stregua tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza, in contrasto «con lo spirito della norma primaria che ha limitato la necessità di nuove autorizzazioni (all'art. 5 della Legge 218/2003)», oltre che «fortemente limitativa della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.».

Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in considerazione del «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

1.2.- L'art. 10 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 è impugnato nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1, sostituisce il comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018 con il seguente: «[I]l servizio di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00».

Il legislatore regionale avrebbe così creato una fattispecie «sovrapposta» a quella di esercizio abusivo dell'attività di noleggio prevista all'art. 85, comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che assoggetta «[c]hiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 a euro 694 e, se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731», oltre alla «sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi».

La disposizione impugnata violerebbe così la competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. in materia di ordine pubblico e sicurezza, alla quale si dovrebbero ricondurre la «circolazione stradale» e la relativa disciplina sanzionatoria. Sarebbe violata, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui alla lettera l) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost.

2.- La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.





*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *h*) ed *l*) della Costituzione.

La menzionata legge reg. Puglia è diretta a eliminare i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018 in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente). Tale giudizio è stato definito con ordinanza n. 226 del 2020, che ha dichiarato l'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le censure mosse all'art. 2 investono una disposizione che ne sostituisce un'altra della sopra richiamata legge reg. Puglia n. 39 del 2018 - l'art. 4, comma 2 - non impugnata con il precedente ricorso, mentre quelle mosse all'art. 10 - incentrate sul comma 1, lettera *c*), di tale disposizione - contestano la modifica della previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

2.- L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo, in particolare, che «[I]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)», devono presentare, «prima dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), alla cui stregua l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali. Inoltre, quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, alla cui stregua tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale, consistente nella presentazione di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza, e sarebbe inoltre «fortemente limitativ[o] della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.». Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe un «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

2.1.- Preliminarmente, va escluso che il richiamo all'art. 41 Cost. contenuto nel corpo del ricorso introduca un'autonoma questione di legittimità costituzionale. Esaminata nel contesto in cui si colloca, e in assenza di specifiche considerazioni al riguardo, la deduzione costituisce piuttosto un argomento a sostegno della censura di violazione della competenza statale in materia di concorrenza, nella cui ampia nozione rientra, come si vedrà, ogni scelta legislativa che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

Sempre in via preliminare, devono essere considerate inammissibili le questioni proposte ex artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in quanto riferite a parametri non indicati nella relazione ministeriale richiamata nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione (*ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

2.2.- Nel merito, la questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è fondata.



La lamentata violazione si concreterebbe nel contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti dei commi 1 e 3 dell'art. 5 della legge n. 218 del 2003, sicché occorre verificare se tale normativa costituisce espressione dell'invocato titolo di competenza statale esclusiva.

La legge n. 218 del 2003 detta, come indica il suo titolo, la «[d]isciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente», e stabilisce, innanzitutto, che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (art. 1, comma 1).

La stessa legge n. 218 del 2003 individua «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (art. 1, comma 2), con il fine di «garantire [...]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 5, che viene qui in specifico rilievo, prevede, sotto la rubrica «[a]ccesso al mercato», che «[l]'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale» (comma 1), e che tale autorizzazione «[...] consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio» (comma 2). Il comma 3 precisa poi che la medesima autorizzazione «non è soggetta a limiti territoriali» e che «[l]'esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto, dell'attestato di idoneità professionale esteso all'attività internazionale».

Questa Corte ha già avuto modo di identificare l'ambito materiale in cui si colloca la disciplina dettata dalla legge n. 218 del 2003.

Scrutinando una disposizione regionale piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati qualora intendessero incrementare il parco autobus, la sentenza n. 30 del 2016 ha affermato che, «[c]on la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha [...] inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato - fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali -, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della "tutela della concorrenza", definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)». Nella stessa sentenza questa Corte ha conseguentemente ritenuto che la censurata previsione regionale, in quanto non contemplata dalla normativa statale, si risolvesse in una restrizione ai danni degli operatori economici della Regione Piemonte, eccedendo «i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della "tutela della concorrenza"».

Successivamente, scrutinando un'analoga norma regionale che vietava alle imprese del settore «l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri [...]», questa Corte ha precisato che «[l]a legge n. 218 del 2003 costituisce [...] esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto» (sentenza n. 5 del 2019). Nella medesima sentenza si è poi affermato che «[l]a sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale», e che tale disciplina statale uniforme, prescrivendo «[...] espressamente alle regioni di adottare atti normativi "rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge" (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea)».

Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che si applica ai servizi di taxi e a quelli di noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus. Occupandosi di una legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella



competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti», aggiungendo che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi e` decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

Negli stessi termini, sempre con specifico riguardo alla disciplina del servizio di NCC dettata dalla legge n. 21 del 1992, si è espressa la sentenza n. 56 del 2020, alla cui stregua la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l'assetto di un mercato «richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali».

2.2.1.- L'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, come sostituito dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, impone la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una «stabile organizzazione» e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea.

La disposizione impugnata rinvia alla nozione di «stabile organizzazione» propria della disciplina tributaria, fornita in particolare dall'art. 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), secondo cui tale espressione «designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato» (comma 1). Il legislatore tributario circoscrive tale nozione alle imprese non residenti in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive.

Nella disposizione regionale in esame la «stabile organizzazione» è richiesta a fini del tutto estranei alla materia tributaria, e riguarda, oltre che le imprese non residenti in Italia autorizzate da un altro Stato membro dell'Unione europea all'attività di noleggio di autobus con conducente, anche quelle residenti in Italia che hanno ottenuto analoga autorizzazione in una regione diversa dalla Puglia.

In entrambi i casi, il contenuto precettivo della norma è chiaro: gli imprenditori appartenenti alle descritte categorie, se intendono svolgere il servizio in Puglia mediante una «stabile organizzazione», sono tenuti a munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP comunale.

Alla luce dei principi esposti in precedenza, la previsione viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La richiesta di un'autorizzazione supplementare contrasta, infatti, con il divieto di porre limiti territoriali all'autorizzazione originaria, espressamente stabilito all'art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, norma, quest'ultima, che costituisce espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, in quanto concorre a definire l'assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

D'altro canto, è agevole osservare che, anche in assenza di una previsione espressa come quella appena citata, la richiesta di un'apposita SCIA, per poter svolgere l'attività in Regione tramite un'organizzazione stabile ivi insediata, rappresenterebbe comunque un ostacolo effettivo alla libera concorrenza, poiché, in applicazione della norma censurata, per gli imprenditori autorizzati altrove che intendano insediarsi nel territorio pugliese sono previsti maggiori oneri rispetto a quelli cui sono soggetti coloro che già svolgono il servizio nello stesso territorio in base a un'autorizzazione rilasciata nella stessa Regione Puglia.

È stata così introdotta una barriera all'ingresso nel mercato pugliese dei noleggiatori di autobus con conducente. Né muta tale conclusione il presupposto applicativo consistente nella condizione della «stabile organizzazione» in Regione dei nuovi operatori. Non solo infatti la circostanza dell'insediamento territoriale è, di per sé, inidonea a giustificare l'aggravio autorizzativo imposto dal legislatore regionale, ma la sua previsione rafforza l'effetto anticompetitivo della norma, in quanto discrimina le imprese già autorizzate in altre regioni o in altri Stati membri dell'Unione europea che intendono accedere al mercato pugliese non occasionalmente ma con un'organizzazione aziendale fissa.

Infine, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale - costantemente affermato da questa Corte in applicazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120 Cost., ma derivante anche dalla riserva alla competenza statale esclusiva della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2020, n. 83 del 2018, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).





Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018.

3.- L'art. 10 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 ha modificato l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, che reca la rubrica «Tipologie di infrazioni e sanzioni amministrative pecuniarie».

Ancorché il ricorso investa letteralmente l'intero art. 10, dal tenore delle censure si evince con chiarezza che la disposizione è impugnata solo nella parte in cui, alla lettera *c*) del comma 1, sostituisce il comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo che «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera *b*), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00».

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe così creato una fattispecie “sovrapposta” a quella prevista all'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che assoggetta «[c]hiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma [...], se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731» (così aggiornati i precedenti importi «da euro 431 ad euro 1.734», a decorrere dal 1° gennaio 2021, con il decreto del Ministro della giustizia 31 dicembre 2020, recante «Aggiornamento degli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni al codice della strada»), oltre alla «sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi».

La disposizione impugnata violerebbe pertanto la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., alla quale si dovrebbe ricondurre la «circolazione stradale» e la relativa disciplina sanzionatoria. Sarebbe violata, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui alla lettera *l*) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost.

3.1.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., nei limiti di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base all'art. 117, secondo comma, Cost.: sicurezza, ordinamento civile, ambiente (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

In linea generale, questa Corte ha osservato che «[...] l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”», e che «[d]el tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i “principi generali” della disciplina, esplicitamente dichiara che “la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato”» (sentenza n. 428 del 2004).

L'invocato art. 85, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 (d'ora in avanti: cod. strada), che nella sua prima parte sanziona l'esercizio “abusivo” dell'attività di noleggio di autobus con conducente, si deve pertanto considerare espressione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di disciplinare diversamente la sanzione per lo stesso comportamento già sanzionato dalla legge statale. La disposizione regionale impugnata, pertanto, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La pronuncia di illegittimità costituzionale non investe, tuttavia, il trattamento sanzionatorio dettato per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019, per il quale non opera il limite costituito dall'art. 85, comma 4, cod. strada.

Il citato art. 9 prevede, infatti, sotto la rubrica «[d]ocumenti di viaggio», l'obbligo di apporre nella parte anteriore di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio uno speciale «contrassegno» recante l'indicazione del numero di targa, in modo tale che esso sia «[...] agevolmente visibile dall'esterno» (commi 1 e 2), e prescrive inoltre che «[a] bordo di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio [sia] conservata copia conforme della SCIA» (comma 3). La violazione di tale obbligo, dunque, riguarda prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio, sanzionate dal novellato comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, e non ricade nell'ambito delle violazioni sostanziali coperte dalla sanzione prevista dall'art. 85, comma 4, cod. strada.



Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, ha previsto che anche «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetto «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00».

L'ulteriore questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. resta assorbita per la parte della disposizione colpita dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, mentre è infondata per quella relativa al trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019. Per questa parte, infatti, la disposizione costituisce espressione della potestà regionale di determinare la misura delle sanzioni pecuniarie per la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione, nel rispetto dei limiti definiti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 218 del 2003, dall'art. 1, comma 5, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004, recante «Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della L. 11 agosto 2003, n. 218».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, ha previsto che anche «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetto «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, ha previsto che anche «l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetta «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

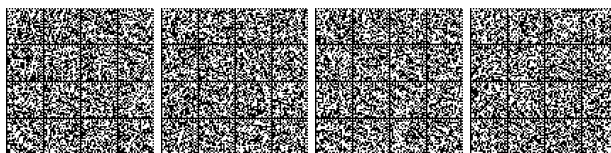
Daria de PRETIS, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 130

*Ordinanza 26 maggio - 24 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione penale - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolubilità del condannato - Attribuzione della competenza, a seguito della novella, al magistrato di sorveglianza - Denunciata violazione del principio di legalità ed eccesso di delega - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 299; legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 473; legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7.
- Costituzione, artt. 25, 76, 97, secondo comma, e 111.

## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), dell'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha introdotto l'art. 238-*bis* del medesimo d.P.R. n. 115 del 2002, e dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), promosso dal Giudice di pace di Taranto nel procedimento penale a carico di D. P., con ordinanza del 19 luglio 2019, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 luglio 2019 (r.o. n. 50 del 2020), il Giudice di pace di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), e dell'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha introdotto l'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, prospettando la violazione degli artt. 25, 76, 97, primo (*recte*: secondo) comma, e 111 della Costituzione, «e, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione»;



che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 633 del codice penale, per aver occupato abusivamente un immobile di altrui proprietà;

che il rimettente rileva che l'imputato potrebbe essere condannato al termine del dibattimento e quindi sottoposto ad una delle pene previste per i reati di competenza del giudice di pace, compresa la permanenza domiciliare, essendo-gli stata contestata l'aggravante della recidiva reiterata infraquinquennale (art. 52, comma 3, del d.lgs. n. 274 del 2000): il che potrebbe determinare una successiva attività dello stesso giudice di pace, in qualità di giudice dell'esecuzione (art. 40 del d.lgs. n. 274 del 2000);

che, in ragione di ciò, «si rend[erebbe] necessario prevenire in dibattimento [un] eventuale conflitto di competenze, nell'applicazione e riconversione dell'eventuale condanna dell'imputato alla pena pecuniaria o alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità o alla permanenza domiciliare»;

che, al riguardo, il rimettente osserva che, con la sentenza 12 marzo 2019-24 aprile 2019, n. 17595, la prima sezione penale della Corte di cassazione, risolvendo un conflitto di competenza tra il Giudice di pace di Alessandria e il Magistrato di sorveglianza di Alessandria, ha ritenuto che competente a decidere in ordine alla conversione per insolvibilità del condannato di una pena irrogata dal giudice di pace sia il magistrato di sorveglianza;

che, in tale pronuncia, la Corte di cassazione ha rilevato che l'esecuzione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace era originariamente disciplinata dall'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale stabiliva che l'accertamento dell'insolvibilità del condannato fosse svolto - anziché dal magistrato di sorveglianza, come stabilito in termini generali dall'art. 660 del codice di procedura penale - dallo stesso giudice di pace competente per l'esecuzione, che adottava anche i provvedimenti in ordine alla rateizzazione o alla conversione della pena pecuniaria;

che l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 è stato, peraltro, abrogato dall'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, nel quale sono confluite le disposizioni legislative di cui al decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», e le disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 114, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo C)»;

che tale intervento abrogativo si inseriva nel più ampio disegno volto ad attribuire in via generale, con l'art. 238 del d.P.R. n. 115 del 2002, al giudice dell'esecuzione i procedimenti di conversione delle pene pecuniarie: prospettiva nella quale lo stesso art. 299 abrogava anche l'art. 660 cod. proc. pen., che, come ricordato, affidava in precedenza al magistrato di sorveglianza i procedimenti in questione;

che, con la sentenza n. 212 del 2003, la Corte costituzionale ha dichiarato, tuttavia, costituzionalmente illegittimi, per eccesso di delega, gli artt. 238 e 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, quest'ultimo nella parte in cui aveva abrogato l'art. 660 cod. proc. pen.: ciò, in quanto la modifica della competenza per il procedimento di conversione delle pene pecuniarie non poteva essere fatta rientrare nella materia delle spese di giustizia, alla quale soltanto atteneva la delega legislativa conferita dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999, sulla cui base il d.lgs. n. 113 del 2002 era stato emanato;

che, a seguito di tale pronuncia, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie era confluita - secondo la sopra citata pronuncia della Corte di cassazione - nelle competenze del magistrato di sorveglianza: avendo la Corte costituzionale dichiarato illegittimo l'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002 solo parzialmente, restava infatti salvo l'effetto abrogativo di tale norma sull'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, che prevedeva precedentemente, in via derogatoria, la competenza del giudice di pace; con la conseguenza che anche la conversione delle pene pecuniarie irrogate dal giudice onorario resterebbe affidata al magistrato di sorveglianza;

che tale conclusione - sempre secondo la Corte di cassazione - risulterebbe rafforzata dalla successiva introduzione dell'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 ad opera dell'art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 2017, che, nel regolare la fase di attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie non pagate, individua unicamente nel magistrato di sorveglianza l'organo competente a provvedere;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la ricostruzione operata dalla Corte di cassazione avrebbe dovuto condurre, in realtà, a un diverso risultato: ossia a ritenere che l'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 sia costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, anche nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000; norma, quest'ultima, che dovrebbe «essere restituita a piena vigenza (ex tunc) esattamente come l'art. 660 c.p.p.», ripristinando, in tal modo, la competenza del giudice di pace in materia di conversione delle pene pecuniarie dallo stesso irrogate;

che l'affermazione contenuta nella sentenza n. 212 del 2003, secondo cui il legislatore delegato era «sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie», tesa a modificare radicalmente le regole di competenza, sarebbe, infatti, riferibile all'intervento normativo nel suo complesso, e dunque anche all'art. 299 nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000;





che, per gli stessi motivi, il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto nel d.P.R. n. 115 del 2002 l'art. 238-bis - il quale, come detto, nel disciplinare l'attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie, indica come competente per esse il magistrato di sorveglianza - ravvisando, anche in tal caso, la violazione dell'art. 76 Cost., nonché degli artt. 25, 97, primo (*recte*: secondo) comma, e 111 Cost., «e, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 [...], con riferimento all'art. 76 della Costituzione»;

che le questioni sarebbero «rilevant[i], e nei fatti decisiv[e] nel procedimento dibattimentale in corso», in quanto il loro accoglimento rappresenterebbe «un elemento nuovo e risolutivo per affermare che - diversamente da quanto sancito a risoluzione del conflitto venutosi a creare - competente a valutare l'eventuale applicazione della pena pecuniaria comminata all'imputato in sede di esecuzione dell'emananda sentenza, ma anche l'applicazione della pena sostitutiva, è il Giudice di pace e non il Magistrato di sorveglianza»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili, perché palesemente premature e ipotetiche: esse investono, infatti, norme relative all'attribuzione di competenze proprie della fase esecutiva, delle quali non potrebbe certamente farsi questione nel corso del dibattimento di primo grado;

che, inoltre, la rilevanza delle questioni sarebbe prospettata dallo stesso rimettente in modo dubitativo ed eventuale, facendo riferimento alla possibilità che l'imputato sia condannato al termine del dibattimento;

che le questioni relative all'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, risulterebbero in ogni caso irrilevanti per la ragione già indicata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 95 del 2020: data la prevalenza, nel caso di specie, della norma generale posteriore su quella speciale anteriore, l'accoglimento di tali questioni non potrebbe produrre effetti nel giudizio principale, il quale continuerebbe ad essere regolato dall'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, con la conseguenza che la competenza per la conversione della pena pecuniaria irrogata dal giudice di pace rimarrebbe in capo al magistrato di sorveglianza;

che, con la medesima sentenza n. 95 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato, d'altro canto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, rilevando, in particolare, come tale disposizione costituisca espressione dell'ampia discrezionalità legislativa nella conformazione degli istituti processuali, il cui esercizio è sindacabile, in sede di scrutinio di legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza e nell'arbitrio: limiti che non possono ritenersi valicati nel caso in esame.

Considerato che il Giudice di pace di Taranto dubita della legittimità costituzionale:

a) dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), che attribuiva al giudice di pace, quale giudice dell'esecuzione, la competenza in materia di conversione delle pene pecuniarie inflitte dallo stesso giudice onorario;

b) dell'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che ha introdotto l'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale, nel regolare l'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie ineseguite per insolvibilità del condannato, individua come giudice competente il solo magistrato di sorveglianza;

che il giudice *a quo* denuncia la violazione dell'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, in quanto la delega legislativa conferita dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), sulla cui base è stato emanato il decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)» - confluito nel d.P.R. n. 115 del 2002 - atteneva alla sola materia delle spese di giustizia e non consentiva, dunque, al legislatore delegato di operare modifiche alla competenza in tema di conversione delle pene pecuniarie;

che viene dedotta, altresì, la violazione degli artt. 25, 97, primo (*recte*: secondo) comma, e 111 Cost., «e, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione»;





che l'obiettivo sostanziale perseguito dal rimettente, tramite la proposizione dell'incidente di costituzionalità, è far sì che il giudice di pace torni ad essere competente a disporre, quale giudice dell'esecuzione - in luogo del magistrato di sorveglianza -, la conversione delle pene pecuniarie inflitte dallo stesso giudice onorario e rimaste ineseguite per insolvibilità del condannato;

che, conformemente a quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, le questioni sono manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto palesemente premature e ipotetiche (*ex plurimis*, sentenza n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 del 2020 e n. 259 del 2016), e vertenti su disposizioni delle quali il rimettente non è chiamato a fare applicazione (tra le altre, sentenze n. 20 del 2019, n. 177 del 2018; ordinanza n. 259 del 2016);

che l'istituto della conversione delle pene pecuniarie, cui si riferiscono i quesiti, si colloca, infatti, nella fase dell'esecuzione penale: esso presuppone che l'imputato sia stato condannato con sentenza irrevocabile a una di tali pene e che la stessa sia rimasta ineseguita;

che, secondo quanto si riferisce nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* è, per converso, investito di un giudizio di cognizione di primo grado nei confronti di una persona imputata del reato di invasione di edifici;

che il problema dell'individuazione del giudice competente per la conversione della pena pecuniaria che sarà eventualmente inflitta all'imputato è, dunque, del tutto inattuale - restando legato a eventi futuri e incerti - e, in ogni caso, non si porrà nell'ambito del giudizio di cui il rimettente è investito;

che, a ciò va aggiunto, che le censure di violazione degli artt. 25, 97, secondo comma, e 111 Cost. risultano sfortunate di qualsiasi motivazione di supporto: il che costituisce ulteriore motivo di manifesta inammissibilità delle relative questioni;

che, per le ragioni indicate, le questioni vanno dichiarate quindi manifestamente inammissibili, restando assorbito l'ulteriore profilo di inammissibilità, eccepito dall'Avvocatura dello Stato, concernente le sole questioni aventi ad oggetto l'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 e che si connetterebbe all'infondatezza delle questioni, logicamente pregiudiziali, relative all'altra norma sottoposta a scrutinio, alla luce di quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 95 del 2020.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», e dell'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 25, 76, 97, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Giudice di pace di Taranto con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 131

## Ordinanza 9 - 24 giugno 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di sicurezza - Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) - Soggetti competenti all'esecuzione - Regioni e organi amministrativi da esse coordinati e vigilati - Conseguente esclusione del Ministro della giustizia - Necessità di attività istruttoria - Richiesta di relazione al Ministro della giustizia, al Ministro della salute, al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e al Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio - Ordinanza istruttoria.**

- Codice penale, artt. 206 e 222; decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, art. 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110.

## 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento penale a carico di P. G., con ordinanza dell'11 maggio 2020, iscritta al n. 110 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella camera di consiglio del 26 maggio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Rilevato che, con ordinanza dell'11 maggio 2020, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 206 e 222 del codice penale e dell'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014 n. 81;



che tali disposizioni violerebbero nel loro complesso, in primo luogo, gli artt. 27 e 110 della Costituzione, «nella parte in cui, attribuendo l'esecuzione del ricovero provvisorio presso una Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) alle Regioni ed agli organi amministrativi da esse coordinati e vigilati, escludono la competenza del Ministro della Giustizia in relazione all'esecuzione della detta misura di sicurezza detentiva provvisoria»;

che, in secondo luogo, esse violerebbero gli artt. 2, 3, 25, 32 e 110 Cost., «nella parte in cui consentono l'adozione con atti amministrativi di disposizioni generali in materia di misure di sicurezza in violazione della riserva di legge in materia»;

che il giudice rimettente espone di aver disposto, nel giugno del 2019, l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero presso una REMS di P. G. - indagato, tra l'altro, per il delitto di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale - che il consulente tecnico nominato dal pubblico ministero aveva ritenuto affetto da infermità psichica e socialmente pericoloso, anche in correlazione al sistematico abuso di alcolici, e di avere altresì ordinato che - sin tanto che non fosse stato possibile collocarlo in una REMS - fosse provvisoriamente applicata nei suoi confronti la libertà vigilata presso una struttura residenziale psichiatrica per trattamenti terapeutico-riabilitativi a carattere estensivo (SRTR), da individuarsi a cura del centro di salute mentale (CSM) territorialmente competente;

che il pubblico ministero aveva quindi chiesto al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia di indicare la REMS presso la quale potesse essere eseguito il ricovero;

che, con riferimento a tale richiesta, il DAP aveva comunicato un elenco di strutture, precisando però che, essendo la loro gestione affidata al servizio sanitario regionale (SSR), conformemente al decreto emanato il 1° ottobre 2012 dal Ministero della salute di concerto con il Ministero della giustizia, la responsabilità della presa in carico di P. G. compete alla Regione Lazio e al relativo SSR, sicché lo stesso DAP rilevava di non avere alcuna possibilità - allo stato della legislazione vigente - di «incidere sulle manifestazioni di volontà di quelle REMS che [...] rifiutavano di ricevere l'internando non dando esecuzione al provvedimento emesso dall'Autorità giudiziaria»;

che nel corso dei dieci mesi successivi il pubblico ministero aveva invano tentato di eseguire l'ordinanza di ricovero, ricevendo sempre dinieghi dalle locali aziende sanitarie a causa della indisponibilità di posti;

che, d'altra parte, la persona sottoposta a indagini si era nel frattempo sistematicamente sottratta a tutte le terapie e agli obblighi inerenti alla misura di sicurezza della libertà vigilata, disposta in via provvisoria in attesa della disponibilità di un posto in una REMS;

che nell'aprile del 2020 il pubblico ministero aveva trasmesso gli atti al giudice rimettente per i provvedimenti di competenza in ordine alle disposte misure di sicurezza, che erano risultate non eseguibili;

che il giudice *a quo* dà atto di avere disposto, con separata ordinanza in pari data rispetto all'ordinanza di rimesione, la revoca della misura di sicurezza della libertà vigilata, in ragione delle plurime e gravi trasgressioni degli obblighi relativi da parte dell'interessato;

che nell'ordinanza di rimessione il giudice dà atto della persistente necessità di disporre il suo ricovero in una REMS, che da quasi un anno era stato - tuttavia - impossibile eseguire;

che, ad avviso del rimettente, tale impossibilità trova le proprie cause nel vigente assetto normativo che disciplina l'assegnazione nelle REMS, dettagliatamente ricostruito dall'ordinanza di rimessione;

che la misura di sicurezza del ricovero in una REMS costituirebbe, «ai sensi degli artt. 2 e 25 comma terzo Cost., una forma di tutela da parte dello Stato dei diritti inviolabili dell'uomo alla vita e all'incolumità per proteggere i terzi dalle condotte violente che possono essere poste in essere dagli autori di reato non imputabili per incapacità di intendere e di volere, con l'espressa previsione della riserva di legge per la disciplina dei casi in cui è possibile sottoporre a misura di sicurezza una persona»;

che sussisterebbe, d'altra parte, una chiara differenza tra l'ipotesi di trattamento sanitario obbligatorio ai sensi degli artt. 33 e seguenti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), e quella di ricovero in una REMS, quest'ultima essendo subordinata alla previa commissione di un reato e a un giudizio di pericolosità sociale della persona affetta da infermità psichica;



che tale differenza sarebbe rispecchiata dal diverso ruolo assunto dall'autorità giudiziaria nelle due ipotesi: di mera convalida della decisione amministrativa che ordina il trattamento sanitario obbligatorio nella prima ipotesi, e di diretta adozione della misura, sulla base di un duplice accertamento relativo, da un lato, alla commissione di un reato, e, dall'altro, alla pericolosità sociale dell'interessato;

che pertanto, mentre il trattamento sanitario obbligatorio «trova giustificazione e fondamento costituzionale nell'esclusivo interesse alla tutela della salute della persona nei cui confronti detto trattamento viene applicato, secondo quanto previsto dall'art. 32 Cost., [...] la limitazione della libertà personale derivante dalla misura di sicurezza detentiva provvisoria del ricovero in REMS trova giustificazione e fondamento costituzionale anche nella tutela dei diritti fondamentali alla vita ed all'incolumità personale dei terzi diversi dall'infermo di mente che vi è sottoposto, secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 25 Cost., ferma restando la concorrente tutela della salute del detto infermo di mente ai sensi dell'art. 32 Cost.»;

che, conseguentemente, il ricovero in una REMS costituirebbe misura giudiziaria penale restrittiva della libertà personale necessariamente rientrante, per gli aspetti organizzativi, nella competenza dell'«organo che sovrintende l'Amministrazione penitenziaria, ossia il Ministro della Giustizia al quale spettano ai sensi dell'art. 110 Cost. l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia con le relative responsabilità»;

che, in particolare, tale attribuzione costituzionale implicherebbe, ad avviso del giudice *a quo*, «che spetti a quest'ultimo la competenza a provvedere in relazione all'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per motivi di omogeneo, ordinato ed efficace trattamento degli internati nei cui confronti va eseguito il ricovero in REMS»;

che sarebbe per converso incompatibile con l'art. 110 Cost. la vigente disciplina in materia di REMS, la quale - imperniata sul principio dell'esclusiva gestione sanitaria di tali strutture - estrometterebbe completamente il Ministro della giustizia e i suoi organi amministrativi, come segnatamente il DAP, da qualsiasi funzione in materia di misure di sicurezza nei confronti degli infermi di mente;

che tale disciplina comporterebbe l'«impossibilità di fatto di porre in esecuzione il ricovero in REMS al di fuori della Regione e un complessivo incremento di rischi per l'incolumità dei cittadini e degli stessi infermi di mente, esposti a lunghi periodi nei quali è di fatto impossibile applicare misure di sicurezza a tutela anche della loro salute»;

che, per altro verso, la riserva di legge in materia di misure di sicurezza, ai sensi dell'art. 25 Cost., non avrebbe consentito la sostanziale delegificazione della materia attuata dalla normativa vigente, che avrebbe rimesso la regolazione di aspetti sostanziali della disciplina a fonti secondarie e ad accordi tra Governo e autonomie locali.

Considerato che le questioni promosse con l'ordinanza di rimessione in esame necessitano di apposita istruttoria, ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata ogni altra decisione,*

*dispone che, entro novanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, il Ministro della giustizia, il Ministro della salute e il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché, limitatamente al quesito di cui alla lettera m), il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, tenuto conto anche di quanto illustrato nell'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe, da trasmettersi a cura della Cancelleria alle predette Autorità unitamente alla presente ordinanza, depositino una relazione, per quanto di rispettiva competenza, sui seguenti quesiti:*

a) *quante e quali siano, attualmente, le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) attive sul territorio di ciascuna Regione e quanti pazienti siano effettivamente ospitati in ciascuna di esse;*



b) quanti pazienti provenienti da Regioni diverse siano ospitati attualmente nelle REMS di ciascuna Regione, e come sia regolamentato il meccanismo di deroga al principio di territorialità dell'esecuzione della misura del ricovero in REMS, previsto dall'art. 3-ter, comma 3, lettera c), del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9;

c) quante persone risultino attualmente collocate, in ciascuna Regione, nelle liste d'attesa per l'ammissione in una REMS e quanto sia il tempo medio di permanenza in tali liste;

d) quante siano, su scala nazionale, le persone destinatarie di un provvedimento di assegnazione a una REMS ancora non eseguito, adottato in via definitiva o provvisoria dal giudice;

e) quali siano, ovvero siano stati nel caso di persone definitivamente prosciolti per infermità di mente, i titoli di reato contestati alle persone di cui alla precedente lettera d);

f) quante di tali persone risultino allo stato collocate in una struttura penitenziaria sulla base di ordinanze di custodia cautelare, ovvero in reparti ospedalieri di medicina psichiatrica sulla base di ordinanze di custodia cautelare in luogo di cura (art. 286 del codice di procedura penale), o ancora siano sottoposte medio tempore alla misura di sicurezza della libertà vigilata, come nel caso oggetto del giudizio a quo;

g) quali siano le principali difficoltà di funzionamento dei luoghi di cura per la salute mentale esterni alle REMS per gli imputati e le persone prosciolti in via definitiva che siano risultati affetti da infermità mentale;

h) se esistano, e in caso affermativo come operino, forme di coordinamento tra il Ministero della giustizia, il Ministero della salute, le aziende sanitarie locali (ASL) e i Dipartimenti di salute mentale, volte ad assicurare la pronta ed effettiva esecuzione, su scala regionale o nazionale, dei provvedimenti di applicazione, in via provvisoria o definitiva, di misure di sicurezza basate su una duplice valutazione di infermità mentale e di pericolosità sociale dell'interessato;

i) quali specifiche competenze esercitino, in particolare, il Ministro della giustizia e il Ministro della salute rispetto a tale obiettivo;

j) se il ricovero nelle REMS, ove disposto dal giudice, nonché gli altri trattamenti per la salute mentale disposti sulla base di un provvedimento di libertà vigilata rientrino nei livelli essenziali di assistenza (LEA) che le Regioni sono tenute a garantire;

k) se sia attualmente effettuato dal Governo uno specifico monitoraggio sulla tempestiva esecuzione dei provvedimenti di applicazione delle misure di sicurezza in esame;

l) se sia prevista la possibilità dell'esercizio di poteri sostitutivi del Governo nel caso di riscontrata incapacità di assicurare la tempestiva esecuzione di tali provvedimenti nel territorio di specifiche Regioni;

m) se le riscontrate difficoltà siano dovute a ostacoli applicativi, all'inadeguatezza delle risorse finanziarie, ovvero ad altre ragioni;

n) se siano attualmente allo studio progetti di riforma legislativa, regolamentare od organizzativa per ovviare alle predette difficoltà e rendere complessivamente più efficiente il sistema di esecuzione delle misure di sicurezza applicate dal giudice nei confronti delle persone inferme di mente.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## N. 132

*Sentenza 12 maggio - 25 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana - Attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Assunzione, da parte della Regione, degli oneri finanziari relativi alla chiamata dei professori di ruolo e a contratto - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Copertura degli oneri finanziari relativi alla chiamata dei professori di ruolo e a contratto di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Utilizzo delle risorse del Fondo sanitario regionale destinate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana - Attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso - Ricorso del Governo - Asserito aumento dell'offerta formativa di medici e specialisti - Lamentata violazione della competenza concorrente dello Stato in materia di tutela della salute e dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10, art. 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), 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,

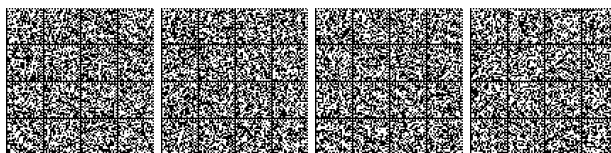
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-19 giugno 2020, depositato in cancelleria il 19 giugno 2020, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;



uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 16-19 giugno 2020 e depositato il 19 giugno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, della Costituzione.

1.1.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, al fine di incrementare il numero dei posti per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, autorizza la Giunta regionale «a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”».

Al successivo comma 2, l'impugnato art. 1 provvede alla copertura finanziaria della spesa, stabilendo che «[a]gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati nel limite massimo di euro 1.570.000,00 annui, si fa fronte con le risorse del Fondo Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 “Tutela della salute”, Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020-2022».

1.2.- Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, ponendo a carico del Fondo sanitario regionale l'intero costo del personale docente del corso di laurea che si intende attivare, e non soltanto la quota parte riferibile alle attività assistenziali svolte dallo stesso corpo docente, «secondo la regola che, in base al decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, presiede ai rapporti tra il Servizio sanitario e le università ai fini del finanziamento del concorso alla della facoltà di medicina e chirurgia alle finalità di quel Servizio», avrebbe destinato all'integrazione dell'offerta formativa universitaria risorse di bilancio vincolate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*), incidendo negativamente su questi ultimi; dal che la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Da ciò deriverebbe, di riflesso, l'incisione sui livelli di tutela della salute, e altresì la violazione dei principi fondamentali che presiedono al coordinamento della finanza pubblica in materia sanitaria.

Ricorda la difesa statale, infatti, come questa Corte in più occasioni avrebbe affermato che l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., nel garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, vincolerebbe il relativo finanziamento alla loro attuazione, da parte delle Regioni, e demanderebbe allo Stato la tutela del vincolo di destinazione posto a garanzia dell'effettiva erogazione dei LEA (si citano le sentenze n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019).

1.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020 contrasterebbe, poi, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Tale ultima disposizione, infatti, prescrivendo che venga data chiara e separata evidenza contabile alle entrate e alle spese destinate al finanziamento e all'erogazione rispettivamente dei livelli essenziali di assistenza sanitaria determinati dal legislatore statale e dei livelli di assistenza sanitaria superiori rispetto ai LEA, «distingue nettamente i costi “necessari”», riguardanti le prestazioni dei primi, «dalle altre spese sanitarie, assoggettate al - e condizionate dal - principio della sostenibilità economica» (si cita nuovamente la sentenza n. 62 del 2020).



Secondo la difesa statale, da ciò discenderebbe, per un verso, l'impossibilità di destinare a spese diverse, anche se di natura sanitaria, allorché non essenziali, le risorse specificamente allocate in bilancio ed integralmente vincolate per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (si richiama ancora la sentenza n. 62 del 2020); per l'altro, e a fortiori, l'impossibilità di destinare quelle risorse a spese, come nella specie, di natura non sanitaria.

Da ciò l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione regionale, che esplicitamente distrarrebbe risorse del Fondo sanitario regionale, afferenti al finanziamento ordinario e corrente dei LEA, a favore di spese di natura formativa.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020 anche con un secondo motivo di ricorso.

Secondo la difesa statale, la disposizione impugnata, prevedendo la stipula di una convenzione di cofinanziamento dell'attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale in medicina e chirurgia, concorrerebbe all'aumento dell'offerta e della capacità formativa, a prescindere da qualsiasi coordinamento con le disposizioni statali che provvedono a definire su base annuale il fabbisogno dei dirigenti medici.

Ricorda, infatti, l'Avvocatura generale che il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica sarebbero determinati dalla legislazione statale in funzione ed in relazione al fabbisogno del personale medico.

1.5.- Sul punto, l'Avvocatura generale richiama l'art. 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). Ai sensi del comma 1 della citata disposizione statale, «[e]ntro il 30 aprile di ciascun anno il Ministro della sanità, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e degli altri Ordini e Collegi professionali interessati, determina con uno o più decreti il fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale, anche suddiviso per regioni, in ordine ai medici chirurghi, veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi, nonché al personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione ai soli fini della programmazione da parte del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica degli accessi ai corsi di diploma di laurea, alle scuole di formazione specialistica e ai corsi di diploma universitario».

Il comma 2 del citato art. 6-ter statuisce che il fabbisogno di cui al comma 1 - così scrive la difesa statale - «è a sua volta determinato tenendo conto degli obiettivi e dei livelli essenziali di assistenza indicati dal Piano sanitario nazionale e da quelli regionali, dei modelli organizzativi dei servizi nonché dell'offerta e della domanda di lavoro considerando il personale in corso di formazione e il personale già formato, non ancora immesso nell'attività lavorativa».

1.6.- Sul versante della formazione specialistica verrebbe, poi, in rilievo l'art. 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE). Tale articolo prevedrebbe che, con cadenza triennale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto delle relative esigenze sanitarie e sulla base di un'approfondita analisi della situazione dell'occupazione, individuano il fabbisogno dei medici specialisti da formare, e che su tale base «il Ministro della sanità, di concerto con quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina il numero globale degli specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione, tenuto conto dell'obiettivo di migliorare progressivamente la corrispondenza tra il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica, nonché del quadro epidemiologico, dei flussi previsti per i pensionamenti e delle esigenze di programmazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano con riferimento alle attività del Servizio sanitario nazionale».

Alla luce del richiamato quadro normativo, per la difesa statale sarebbe «di tutta evidenza» come la norma impugnata sia del tutto «avulsa dal quadro programmatico e regolatorio [...] tratteggiato».

L'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020 concorrerebbe, infatti, all'aumento dell'offerta formativa dell'ateneo padovano, «al di fuori di qualsiasi riferimento al(l'effettivo) fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale sulla base», sia dei dati forniti dalle Regioni, sia dei criteri puntualmente indicati dal legislatore statale.

In altri termini, l'impugnata disposizione regionale non opererebbe alcun richiamo alla vincolante programmazione nazionale del fabbisogno dei medici; dal che il denunciato contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalle norme statali, nonché la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.





2.- Con atto depositato il 20 luglio 2020, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che siano dichiarate infondate le questioni di legittimità promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La resistente contesta le censure mosse da parte avversa, sostenendo, in sostanza, che la legge impugnata costituisca la risposta necessitata alla grave emergenza sanitaria causata dall'inerzia dello Stato o, comunque sia, dall'inadeguato esercizio delle competenze di quest'ultimo, a fronte di una conclamata e più volte segnalata carenza di medici e specialisti.

2.2.- Secondo la difesa regionale, lo scenario all'interno del quale andrebbe collocata la vicenda non sarebbe quello formale del riparto di competenze, ma quello sostanziale della tutela dei diritti alla salute dei cittadini, la cui garanzia sarebbe affidata alla stessa Regione, quale soggetto responsabile a livello locale dell'organizzazione del servizio sanitario.

Sostiene, infatti, la resistente che, posto un dato organigramma di competenze, sarebbe, comunque sia, necessario misurarsi con le «condizioni oggettive» in cui verserebbe la sanità, allorché si contestino alla Regione «invasioni di ambiti materiali riservati allo Stato». Da ciò l'affermazione che dovrebbe aversi una «visione aggiornata e dinamica del riparto delle competenze, cui non si addice più un discorso puramente formale, di intestazione, privo di riscontri fattuali». La carenza di medici equivarrebbe «a carenza di prestazioni e servizi sanitari, che si riverber[erebbero] sui compiti di gestione della sanità conferiti dalle stesse leggi dello Stato alle Regioni».

2.3.- In definitiva, secondo la Regione, la vicenda dovrebbe essere valutata «alla luce di altri principi costituzionali, sempre compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione», emergendo in tal modo l'infondatezza delle censure statali.

Innanzitutto, si fa riferimento al principio di sussidiarietà, «declinato nel significato che gli è più pertinente»: ossia nel senso che, nel caso di specie, sarebbe la Regione, quale ente responsabile dell'organizzazione del Servizio sanitario regionale, ad operare in nome e per conto dello Stato, e non quest'ultimo che attrarrebbe la competenza verso l'alto.

In secondo luogo, il caso sarebbe meglio qualificato alla luce del principio di leale collaborazione, che sarebbe accostato al già richiamato principio di sussidiarietà, «in un ambito - quello del 2° co. [dell'art. 120 Cost.] -, in cui si disciplina il potere sostitutivo del Governo, giustificato, tra l'altro, dall'incombere di un "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica"». La carenza di medici e il rischio per la salute, che da tale carenza deriverebbe, avrebbe «imposto alla Regione Veneto di attivarsi per tutelare la dignità delle persone, in evidente, oggettiva (vale a dire, sostanziale) coerenza con i LEA e ciò che essi rappresentano».

3.- In data 17 aprile 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha risposto alle deduzioni della resistente, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.- In data 19 aprile 2021, anche la Regione Veneto ha depositato memoria nella quale, rispondendo alle deduzioni del ricorrente, ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 16-19 giugno 2020 e depositato il 19 giugno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione.

1.1.- L'impugnato art. 1, comma 1, autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università degli studi di Padova per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia nella città di Treviso, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

Al comma 2 del citato articolo si prevede che a tali oneri, quantificati nella somma di euro 1.570.000,00 annui, si fa fronte «con le risorse del Fondo Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020-2022».



2.- Con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, il quale, prevedendo che la Regione assuma gli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo e a contratto, avrebbe imputato tali spese alle risorse di bilancio vincolate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: *LEA*) e quindi inciso negativamente su questi ultimi; il legislatore veneto, così disponendo, avrebbe, altresì, violato l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che imporrebbe il vincolo integrale all'erogazione dei *LEA* per le spese a ciò destinate.

Dalle esposte ragioni deriverebbe la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.1.- Occorre preliminarmente chiarire che, sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri impugni l'intero art. 1 della richiamata legge regionale, i dubbi di legittimità costituzionale espressi con tale motivo di ricorso hanno ad oggetto il comma 1 nella parte in cui prevede che la Regione si faccia carico degli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo, nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'art. 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) e la relativa norma di copertura finanziaria, espressa dal successivo comma 2.

2.2.- Sempre in via preliminare è opportuno richiamare la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei *LEA*, come si è venuta a determinare, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

2.2.1.- Si deve, anzitutto, ribadire che «la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei *LEA* compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato “dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione” (sentenza n. 62 del 2020)» (sentenza n. 72 del 2020).

Infatti, «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.» (sentenza n. 169 del 2017).

Su tali basi, occorre, poi, ricordare che «il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei *LEA*, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti, i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali - attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) - un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari» (sentenza n. 72 del 2020).

Centrale risulta, pertanto, il canone di «leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei *LEA*», in forza del quale al legislatore statale spetta «predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017)» (così ancora sentenza n. 62 del 2020).

Non vi è «dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria», il che equivale ad affermare «la doverosa separazione del fabbisogno *LEA* dagli oneri degli altri servizi sanitari» (così sentenza n. 169 del 2017).

2.2.2.- Centrali in tale contesto sono le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019).

Il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei *LEA* attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai *LEA*, ma altresì (al comma 2, lettera *a*) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».



2.2.3.- Pertanto, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava - come rileva correttamente l'Avvocatura generale - l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi.

2.2.4.- Ciò non esclude che, laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, le stesse possano legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie - come quelle previste dalla norma censurata - rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti.

È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, comma 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

2.3.- Sulla base di tali premesse, le questioni promosse in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, che possono essere valutate in modo unitario, sono fondate.

2.3.1.- La chiamata dei professori di ruolo e dei docenti a contratto, innanzitutto, non è riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, non corrispondendo ad alcuna delle prestazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

2.3.2.- La disposizione regionale impugnata non è, poi, giustificabile, neppure ritenendo che la chiamata di docenti universitari, per le attività che questi saranno destinati a svolgere, possa considerarsi strumentale all'erogazione dei LEA.

Per un verso, nonostante l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica, che il personale medico-docente è destinato a svolgere, siano poste in un rapporto di stretta compenetrazione e legate dal nesso funzionale - come, da tempo, ha avuto modo di chiarire questa Corte (fra le molte, sentenze n. 71 del 2001, n. 136 del 1997, n. 126 del 1981 e n. 103 del 1977) e come previsto dalla stessa normativa di settore, ossia dal decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419) - esse non sono riconducibili ad unità sul piano materiale e concettuale.

Pur se rivolte al necessario coordinamento, tali attività, infatti, si mantengono tra loro distinte, di modo che, neppure ponendo l'accento sull'attività assistenziale, la quale rappresenta una parte della complessiva attività che il corpo docente è destinato a svolgere, può giustificarsi l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

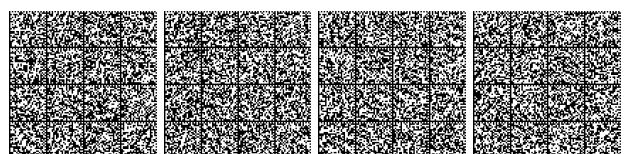
Per altro verso (ed è constatazione ovvia), poi, non tutta l'attività assistenziale che è chiamato a svolgere il personale medico (universitario o *no*) si identifica con l'erogazione e la garanzia dei LEA.

In definitiva, la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa non si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

2.4.- Del resto, considerare - come fa la difesa regionale - legittima l'operazione compiuta con la norma impugnata, nella misura in cui sia giustificata da una correlazione - certo non negabile in radice - tra la formazione universitaria in ambito medico, la generale qualità di prestazioni rese all'utenza e la specifica garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, condurrebbe a ritenere finanziabile, con le risorse destinate alle spese correnti per la garanzia dei LEA, tutti quegli oneri che possano avere una qualche forma di connessione con questi ultimi.

Prospettiva, questa, che si porrebbe in contrasto con il quadro costituzionale di riferimento, come definito anche dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte.

2.5.- In definitiva, la circostanza per cui - ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 240 del 2010, richiamato dalla stessa disposizione impugnata - la Regione, previa stipula di convenzioni, possa farsi carico degli oneri derivanti dalla chiamata di professori di prima e seconda fascia, non esclude che l'utilizzo, a copertura di tali oneri, delle specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA si ponga in contrasto con il principio, ricavabile dalla normazione ordinaria di settore e più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, dell'infedeltà individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni e dell'integrale vincolo all'erogazione di questi.



2.6.- Per i motivi esposti deve dichiararsi, quindi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"» e dell'art. 1, comma 2, della citata legge regionale.

2.7.- È bene porre in evidenza che ad essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è l'impegno della Regione a sostenere l'attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti universitari; invero costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA.

La declaratoria di illegittimità costituzionale non incide né sull'attivazione del corso, già avvenuta, né sulla sua prosecuzione, avendo - come si legge nelle premesse della convenzione tra Regione, Università e Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana, approvata con delibera della Giunta n. 1328 del 2020 - l'Università di Padova già, comunque sia, garantito la copertura dei posti di docenza, nonché dei relativi oneri, «nel quadro delle disponibilità ordinarie di docenza, attraverso una riorganizzazione dell'offerta formativa delle professioni sanitarie».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020 anche con un secondo motivo di ricorso, attraverso il quale lamenta che il legislatore regionale, prevedendo la stipula di una convenzione per l'attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, concorrerebbe all'aumento dell'offerta formativa dell'Ateneo patavino. Ciò avverrebbe «al di fuori di qualsiasi riferimento al(l'effettivo) fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale e, quindi, senza alcun richiamo alla vincolante programmazione nazionale del fabbisogno dei medici».

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE).

3.1.- Sebbene, anche con tale motivo, venga impugnato l'intero art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, le censure con esso espresse hanno ad oggetto il solo comma 1, primo periodo, vale a dire la disposizione - non colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui sopra - con la quale si prevede che «[a]i fini dell'incremento del numero dei posti per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, la Giunta regionale è autorizzata a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso».

3.2.- Ciò chiarito, e prima di analizzare le singole questioni, è opportuno richiamare il contenuto della normativa statale di riferimento.

L'art. 6-ter, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, statuisce che «[e]ntro il 30 aprile di ciascun anno il Ministro della sanità, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e degli altri Ordini e Collegi professionali interessati, determina con uno o più decreti il fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale, anche suddiviso per regioni, in ordine ai medici chirurghi, veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi, nonché al personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione ai soli fini della programmazione da parte del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica degli accessi ai corsi di diploma di laurea, alle scuole di formazione specialistica e ai corsi di diploma universitario».

Il comma 2 del citato art. 6-ter statuisce che il fabbisogno di cui al comma 1 è a sua volta determinato tenendo conto: degli «a) obiettivi e dei livelli essenziali di assistenza indicati dal Piano sanitario nazionale e da quelli regionali», dei «b) modelli organizzativi dei servizi», della «c) offerta di lavoro» e della «d) domanda di lavoro considerando il personale in corso di formazione e il personale già formato, non ancora immesso nell'attività lavorativa».

L'art. 3 della legge 2 agosto 1999, n. 264 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari) attribuisce al Ministro dell'università e della ricerca scientifica la competenza nella programmazione degli accessi ai corsi di laurea in medicina e chirurgia.





Il citato articolo affida al Ministro dell'università e della ricerca scientifica la determinazione annuale dei posti a livello nazionale, in considerazione sia della valutazione dell'offerta potenziale del sistema universitario, sia del fabbisogno del personale medico, individuato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992. Sempre al Ministro dell'università e della ricerca scientifica compete la ripartizione dei posti tra i vari atenei, sulla base della valutazione dell'offerta potenziale che sono questi ultimi a compiere (secondo i criteri dettati dall'art. 3, comma 2, della legge n. 264 del 1999) e a comunicare.

Sul versante della formazione specialistica opera, invece, l'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, il quale stabilisce che con cadenza triennale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto delle relative esigenze sanitarie e sulla base di una approfondita analisi della situazione dell'occupazione, individuano il fabbisogno dei medici specialisti da formare, e che su tale base il «Ministro della sanità, di concerto con quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina il numero globale degli specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione, tenuto conto dell'obiettivo di migliorare progressivamente la corrispondenza tra il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica, nonché del quadro epidemiologico, dei flussi previsti per i pensionamenti e delle esigenze di programmazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano con riferimento alle attività del Servizio sanitario nazionale».

Richiamato, nelle sue linee essenziali, il quadro normativo di riferimento, si può passare all'analisi dei denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

3.3.- La questione, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, non è fondata.

Il legislatore regionale non autorizza alcun incremento del numero dei posti per le immatricolazioni, limitandosi a sostenere l'attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia, disposta, in forza della propria autonomia didattica, dall'Ateneo patavino.

Neppure può sostenersi, come fa il ricorrente, che, così operando, l'impugnata norma regionale concorra all'aumento dell'offerta formativa fuori da qualsiasi riferimento all'effettivo fabbisogno di medici e di specialisti.

Seppur l'offerta formativa non può certo essere libera e indipendente dal fabbisogno dei medici, dovendo invece la prima essere necessariamente coordinata al secondo, è la stessa disciplina statale della determinazione delle immatricolazioni ai corsi di laurea in medicina e chirurgia a prevedere, quale elemento fisiologico del sistema, che le università possano e debbano esprimere un più elevato numero di posti per le immatricolazioni, ove siano in condizione di adoperare ulteriori dotazioni umane e strumentali, fra cui non può che rientrare anche l'attivazione di un intero corso di studi.

Tale dato - che, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 264 del 1999, si identifica con l'offerta formativa potenziale comunicata annualmente da ciascun ateneo - non determina, poi, automaticamente e di per sé, un aumento globale del numero delle immatricolazioni, in eccesso rispetto al fabbisogno determinato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

Come si è visto, infatti, il contingente annuale dei posti è determinato discrezionalmente dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica, sulla base, tanto dell'offerta formativa che annualmente riesce ad esprimere il sistema universitario (e che è il risultato della somma delle offerte potenziali espresse da ciascun ateneo), quanto del fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale.

Chiarito che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, *in parte qua*, non determina alcun aumento del contingente annuale delle immatricolazioni ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, risultano svuotate di fondamento le ragioni di contrasto anche con l'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, in relazione al fabbisogno di specialisti periodicamente determinato a livello nazionale.

3.4.- Anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, non è fondata.

L'impugnata norma regionale, riguardando l'istituzione di un corso di laurea in medicina e chirurgia, è ascrivibile all'ambito materiale della tutela della salute (oltre che a quelli dell'istruzione o delle professioni), e nella prospettiva della tutela della salute si muovono le doglianze del ricorrente, avendo evocato, a integrazione del parametro di costituzionalità, norme che attengono al fabbisogno del personale medico e alla formazione specialistica dei medici.



Come questa Corte ha avuto già modo di chiarire, l'eventuale non conferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce motivo di infondatezza della questione (sentenza n. 286 del 2019 e, in senso analogo, sentenza n. 290 del 2009).

3.5.- Deve, pertanto, concludersi per la non fondatezza delle questioni dell'art. 1, comma 1, prima parte della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, vale a dire della disposizione con la quale si prevede che «[a]i fini dell'incremento del numero dei posti per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, la Giunta regionale è autorizzata a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso», promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e in relazione agli artt. 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e 35 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), 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 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 133

*Sentenza 12 maggio - 25 giugno 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Filiazione - Impugnazione, da parte del suo autore, del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità - Termine annuale per proporre l'azione di impugnazione - Decorrenza dalla conoscenza della non paternità anche in casi diversi dall'impotenza - Omessa previsione - Irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto al disconoscimento della paternità - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice civile, art. 263, terzo comma, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

#### 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. 263, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), promosso dal Tribunale ordinario di Trento nel procedimento vertente tra B. Z., in proprio e nella qualità di esercente la potestà genitoriale di M. Z., e R. C., con ordinanza del 30 giugno 2020, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udita nella camera di consiglio del 12 maggio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità, il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il comma terzo del citato art. 263 cod. civ. viene ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione decorra dalla conoscenza della non paternità.



Il giudice, pertanto, censura la norma che, per l'autore del riconoscimento, fa decorrere il *dies a quo*, relativo al termine annuale di decadenza, dalla mera scoperta dell'impotenza al tempo del concepimento o, in alternativa, dall'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita. Ritiene, inoltre, che l'azione non debba essere impedita dal decorso di un termine, come quello quinquennale, che trascorre a prescindere dalla conoscenza della non paternità.

2.- In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che B. Z. impugnava, con atto di citazione notificato il 7 agosto 2019, il riconoscimento del minore M. Z., per difetto di veridicità, chiamando in giudizio la madre, R. C., che aderiva all'impugnazione. Veniva, inoltre, disposta la nomina di un curatore speciale del minore M. Z.

2.1.- Il giudice *a quo* riferisce che l'annotazione del riconoscimento era avvenuta il giorno stesso della nascita della bambina, in data 4 agosto 2010, e che solo nel novembre del 2018 la madre aveva confidato all'autore del riconoscimento di aver avuto, nel 2009, una breve relazione con una terza persona. Questo induceva B. Z. a sottoporsi a degli esami ematici, all'esito dei quali aveva scoperto che il dato scientifico smentiva la sua paternità biologica.

2.2.- Il Tribunale di Trento espone che nel giudizio *a quo* tutte le parti chiedevano concordemente la rimozione dell'atto di riconoscimento della paternità, effettuato in contrasto con la verità biologica.

Tuttavia, il giudice rileva che sia per l'autore del riconoscimento, sia per la madre erano decorsi i termini previsti dall'art. 263, terzo comma, cod. civ.

Il rimettente, d'altro canto, esclude che il curatore nominato dal giudice istruttore possa ritenersi legittimato ad impugnare l'atto nell'interesse del minore, ai sensi dell'art. 264 cod. civ.

3.- Sul piano della rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'impugnazione risulterebbe intempestiva, pur avendo la disposizione transitoria di cui all'art. 104, comma 10, del d.lgs. n. 154 del 2013, previsto, per i casi di annotazione del riconoscimento avvenuta prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, un differimento dei termini di cui all'art. 263 cod. civ. alla data dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo (il 7 febbraio 2014).

La notifica dell'atto di citazione era, infatti, avvenuta il 7 agosto 2019 e, a quella data, risultavano decorsi sia il termine annuale, sia - per pochi mesi - quello quinquennale, sicché solo sollevando la questione di legittimità costituzionale il giudice ritiene di poter passare all'esame nel merito della domanda.

3.1.- Sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo* sostiene che le questioni non potrebbero essere superate in ragione dell'intervento adesivo di soggetti diversi dal padre.

Il pubblico ministero avrebbe legittimazione ad agire nell'azione di disconoscimento di paternità, ai sensi dell'art. 244 cod. civ., ma non nell'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità.

Parimenti, l'intervento adesivo della madre non sarebbe risolutivo, essendo anche la sua azione decaduta.

Infine, sebbene l'azione da parte del figlio risulti imprescrittibile (art. 263, comma 2, cod. civ.), il favor per l'impugnazione espresso dal curatore speciale del minore non inciderebbe sulla rilevanza. Secondo il rimettente, infatti, la legittimazione all'esperimento dell'azione non spetterebbe al curatore nominato dal giudice istruttore, ma richiederebbe, nel rispetto dell'art. 264 cod. civ. (come modificato dall'art. 29 del d.lgs. n. 154 del 2013), una designazione effettuata a seguito di una procedura camerale, ai sensi dell'art. 737 del codice di procedura civile, assumendo sommarie informazioni ed acquisendo anche il parere del pubblico ministero, che deve verificare se l'impugnazione corrisponda all'interesse del minore.

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 263, terzo comma, cod. civ. sia contrario «non solo all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e quindi all'art. 117, primo comma, Cost., ma anche agli artt. 3 e 76 Cost.».

4.1.- In particolare, relativamente alla decorrenza, per l'autore del riconoscimento, del termine annuale di decadenza, il rimettente ravvisa un contrasto con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, reputa insussistente qualsivoglia «ragionevole motivo [per il quale] il termine decorra dalla conoscenza [della non paternità] solo in caso di impotenza».

Inoltre, denuncia l'irragionevole disparità di trattamento fra la disciplina che, ai sensi dell'art. 244, secondo comma, cod. civ., regola i termini per proporre l'azione di disconoscimento della paternità e la più rigida normativa contemplata dal comma censurato per l'impugnazione del riconoscimento. Il termine annuale di decadenza dall'azione nell'art. 244 cod. civ. decorre dalla prova di una pluralità di fatti, tra i quali la scoperta dell'adulterio della moglie al tempo del concepimento; viceversa, la disciplina censurata in tema di impugnazione del riconoscimento «nulla prevede in relazione alla specifica ipotesi di ignoranza - da parte del padre - della relazione della madre con altri uomini al tempo del concepimento».

4.2.- La medesima norma relativa al termine annuale si porrebbe, poi, in contrasto con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega rispetto all'art. 2, comma 1, della legge del 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali). Secondo il rimettente «la differenziazione - per il padre "apparente", rispetto al padre coniugato - del termine per contestare il rapporto biologico col figlio "apparente", effettuata dall'art. 28 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, che ha modificato l'art. 263 c.c., appare di dubbia costituzionalità».





4.3.- Infine, la disciplina sui termini di cui all'art. 263, terzo comma, cod. civ. contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., relativamente al parametro interposto di cui all'art. 8 CEDU. Secondo l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo della norma che regola il diritto al rispetto della vita privata e familiare, l'esigenza di bilanciare, in una maniera conforme al principio di proporzionalità, il citato interesse con altre istanze contrapposte verrebbe pregiudicata da regole che a priori limitassero eccessivamente la possibilità di contestare la paternità.

Tali sarebbero le ipotesi in cui si addebitasse il mancato rispetto di un termine «per motivi che non potevano essere imputati» al soggetto legittimato all'azione.

Simile censura riguarda ambo i termini previsti per l'autore del riconoscimento dall'art. 263, terzo comma, cod. civ.: sia quello annuale, che, salvo il caso della scoperta dell'impotenza, decorre dall'annotazione del riconoscimento, sia quello quinquennale, che si computa sempre a partire da quel medesimo momento.

5.- Da ultimo, il rimettente considera impraticabile una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., in quanto esclusa dalla «stringente dizione letterale» della disposizione.

### Considerato in diritto

1.- Nel corso di un giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità, il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), in riferimento agli artt. 3, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 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.

L'art. 263, terzo comma, cod. civ. prevede, in particolare, che «[l']azione di impugnazione da parte dell'autore del riconoscimento deve essere proposta nel termine di un anno, che decorre dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita. Se l'autore del riconoscimento prova di aver ignorato la propria impotenza al tempo del concepimento, il termine decorre dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza; nello stesso termine, la madre che abbia effettuato il riconoscimento è ammessa a provare di aver ignorato l'impotenza del presunto padre. L'azione non può essere comunque proposta oltre cinque anni dall'annotazione del riconoscimento».

Il comma citato viene ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente che, per l'autore del riconoscimento, il termine per proporre l'azione di impugnazione decorra dalla conoscenza della non paternità.

Il giudice, pertanto, censura la norma che, per l'autore del riconoscimento, fa decorrere il *dies a quo*, relativo al termine annuale di decadenza, dalla mera scoperta dell'impotenza al tempo del concepimento o, in alternativa, dall'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita. Ritiene, inoltre, che l'azione non debba essere impedita dal decorso di un termine, come quello quinquennale, che trascorre a prescindere dalla conoscenza della non paternità.

2.- Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente evidenzia che entrambi i termini disciplinati dal comma censurato - quello annuale e quello quinquennale - sono, nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, scaduti e, per questo, solleva le questioni di legittimità costituzionale, chiedendo che l'autore del riconoscimento possa impugnare l'atto a partire dalla scoperta della non paternità.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza investe l'intero art. 263, terzo comma, cod. civ., rilevando il contrasto con una pluralità di parametri che variamente si riverberano su ambedue i termini ivi regolati.

Le motivazioni riferite agli artt. 3 e 76 Cost. riguardano il solo termine di decadenza annuale, che decorre o dalla prova dell'impotenza al tempo del concepimento o, in mancanza di questa, dall'annotazione del riconoscimento; viceversa, l'argomentazione incentrata sull'art. 117, primo comma, Cost., relativamente al parametro interposto di cui all'art. 8 CEDU, mette in discussione qualunque termine impeditivo dell'azione, quando decorra per ragioni che non consentono di ritenere imputabile al legittimato l'inerzia.

3.1.- Il rimettente ravvisa, in particolare, una violazione dell'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo.

L'autore del riconoscimento, onde giovare di un *dies a quo* relativo al termine annuale diverso dall'annotazione dell'atto, sarebbe irragionevolmente ammesso a dimostrare la mera conoscenza dell'impotenza, anziché la scoperta della non paternità per altre ragioni.

Inoltre, il medesimo termine comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina del disconoscimento di paternità. Ai fini della sua decorrenza, l'art. 244 cod. civ. consente al padre di provare una pluralità di fatti, tra i quali la scoperta dell'adulterio al tempo del concepimento; viceversa, l'art. 263, terzo comma, cod. civ. «nulla prevede in relazione alla specifica ipotesi di ignoranza - da parte del padre - della relazione della madre con altri uomini al tempo del concepimento».



3.2.- La diversità di previsioni, sopra richiamata, si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 76 Cost., per avere la norma ecceduto rispetto ai limiti tracciati dall'art. 2, comma 1, della legge delega 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali).

3.3.- Infine, la disciplina sui termini di cui all'art. 263, terzo comma, cod. civ. violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe ritenuto non conformi ad un bilanciamento proporzionato fra gli interessi in conflitto meccanismi impeditivi dell'azione legati alla decorrenza di termini, che non consentono di ritenere imputabile l'inerzia.

Tale parametro costituzionale chiama in causa sia il termine annuale sia quello quinquennale.

4.- Preliminarmente, si deve rilevare che il giudice *a quo* ha ricostruito in maniera completa il quadro normativo, dando conto della norma transitoria di cui all'art. 104, comma 10, del d.lgs. n. 154 del 2013, secondo la quale «[f]ermi gli effetti del giudicato formatosi prima dell'entrata in vigore della legge 10 dicembre 2012, n. 219, nel caso di riconoscimento di figlio annotato sull'atto di nascita prima dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, i termini per proporre l'azione di impugnazione, previsti dall'art. 263 e dai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 267 del codice civile, decorrono dal giorno dell'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo». Il rimettente, in particolare, chiarisce che il meccanismo di differimento, previsto dalla citata norma, non ha, comunque, impedito la scadenza di entrambi i termini, rispetto ai quali solleva le questioni di legittimità costituzionale.

Deve, inoltre, precisarsi che il giudice *a quo* ha censurato il solo art. 263, terzo comma, cod. civ. e non anche l'art. 104, comma 10, del d.lgs. n. 154 del 2013, in quanto ha chiesto una integrazione della prima disposizione, che facesse decorrere il termine a partire da un momento - la scoperta della non paternità - che, nel caso oggetto del giudizio, si era verificato dopo l'entrata in vigore della legge n. 219 del 2012.

5.- Passando ora all'esame del merito, occorre premettere che la riforma dell'art. 263 cod. civ., introdotta con il d.lgs. n. 154 del 2013, ha profondamente innovato la precedente disciplina, nell'ambito di una novella legislativa che, pur avendo mantenuto distinte le azioni di stato, si è ispirata all'obiettivo di «eliminare ogni discriminazione tra i figli [...] nel rispetto dell'articolo 30 della Costituzione» (art. 2, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

Al precedente regime in materia di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, tutto improntato al favor veritatis, è subentrata una regolamentazione che ha notevolmente rafforzato l'esigenza di stabilità dello status filiationis e di tutela del figlio.

La modifica del dato normativo è stata, poi, accompagnata dagli interventi di questa Corte, che ha provveduto a precisare la necessaria sussistenza di uno spazio di bilanciamento in concreto fra gli interessi implicati, affidato alla valutazione giudiziale. L'art. 263 cod. civ. sottende «l'esigenza di operare una razionale comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti», posto che «la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi [deve] tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso (sentenza n. 272 del 2017)» (sentenza n. 127 del 2020).

Sullo sfondo, dunque, di un'azione nella quale il giudice non procede ad un mero accertamento della verità biologica, ma opera un bilanciamento in concreto tra gli interessi coinvolti, si collocano le questioni poste dal rimettente, il quale dubita della legittimità costituzionale della disciplina relativa al duplice termine con cui l'art. 263, terzo comma, cod. civ. filtra la possibilità, per l'autore del riconoscimento, di far valere in giudizio uno degli interessi che entrano nel bilanciamento, vale a dire l'identità biologica.

In particolare, ravvisa un contrasto con gli artt. 3, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, rispetto alla disposizione che regola il *dies a quo* relativo al termine di decadenza annuale, nonché una violazione sempre dell'art. 117, primo comma, Cost., coordinato con la citata norma interposta, relativamente al termine quinquennale, che decorre dall'annotazione del riconoscimento e, dunque, a prescindere dalla conoscenza della non paternità.

6.- In via prioritaria, è necessario esaminare la censura che ritiene violato l'art. 76 Cost.

Secondo il rimettente, l'art. 263, terzo comma, cod. civ. avrebbe ecceduto i limiti tracciati dalla legge di delega, differenziando la disciplina del *dies a quo*, relativo al termine annuale di decadenza per l'impugnazione da parte dell'autore del riconoscimento, rispetto alla previsione che regola, per il "padre coniugato", la decorrenza del termine annuale nell'azione di disconoscimento della paternità.

La norma censurata prevede, infatti, che il termine annuale decorra o dalla scoperta della impotenza al tempo del concepimento o, altrimenti, dall'annotazione del riconoscimento. Per converso, l'art. 244 cod. civ. stabilisce, nel secondo e nel terzo comma, che il marito può disconoscere il figlio nel termine di un anno che decorre «dal giorno della nascita quando egli si trovava al tempo di questa nel luogo in cui è nato il figlio; se prova di aver ignorato la propria impotenza di generare ovvero l'adulterio della moglie al tempo del concepimento, il termine decorre dal giorno in cui ne ha avuto conoscenza. Se il marito non si trovava nel luogo in cui è nato il figlio il giorno della nascita, il termine, di cui al secondo comma, decorre dal giorno del suo ritorno o dal giorno del ritorno nella residenza familiare se egli ne era lontano. In ogni caso, se egli prova di non aver avuto notizia della nascita in detti giorni, il termine decorre dal giorno in cui ne ha avuto notizia».



### 6.1.- La questione non è fondata.

L'art. 2, comma 1, della legge delega n. 219 del 2012 ha stabilito, quale principio generale, l'esigenza di «eliminare ogni discriminazione tra i figli, anche adottivi, nel rispetto dell'articolo 30 della Costituzione», statuendo, poi, alla lettera a) del medesimo comma la «sostituzione, in tutta la legislazione vigente, dei riferimenti ai “figli legittimi” e “figli naturali” con riferimenti ai “figli”, salvo l'utilizzo delle denominazioni di “figli nati nel matrimonio” e di “figli nati fuori del matrimonio” quando si tratta di disposizioni a essi relative». Infine, con specifico riferimento all'impugnazione del riconoscimento, ha previsto, alla lettera g) del citato comma, la modifica della disciplina «con la limitazione dell'imprescrittibilità dell'azione solo per il figlio e con l'introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione da parte degli altri legittimati».

Sulla base delle disposizioni richiamate, non si può sostenere che al legislatore delegato fosse preclusa la possibilità di mantenere distinte azioni demolitorie dello status filiationis, purché l'esito - in conformità con l'art. 30 Cost. - non conducesse ad una discriminazione in pregiudizio al figlio nato fuori dal matrimonio.

Un tale risultato deve certamente escludersi con riferimento alla disciplina censurata.

Il legislatore delegato non solo ha introdotto - come espressamente richiesto dalla delega - l'imprescrittibilità dell'azione a beneficio del solo figlio, nonché un termine impeditivo dell'azione per gli altri legittimati, ma ha anche contemplato - come nel disconoscimento della paternità - un ulteriore termine riferito al padre. Tale norma, d'altro canto, pur non priva - come si dirà - di criticità, non comporta in alcun modo una discriminazione in pregiudizio al figlio nato fuori dal matrimonio.

Tanto premesso, va precisato che la giurisprudenza costituzionale in tema di eccesso di delega è da tempo costante nell'affermare che «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse (sentenza n. 194 del 2015 e sentenze n. 182 e n. 50 del 2014)» (sentenza n. 212 del 2018).

Deve, dunque, ritenersi che la norma censurata non abbia, in alcun modo, travalicato i confini tracciati dal perimetro della legge delega.

7.- Sempre con riferimento alla disciplina sul *dies a quo*, per l'autore del riconoscimento, del termine annuale di decadenza dall'azione (art. 263, terzo comma, prima parte, cod. civ.), il rimettente solleva ulteriori dubbi di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost.

7.1.- L'esame di tali censure richiede, preliminarmente, di ricostruire come si sia giunti ad una norma che fa decorrere, per l'autore del riconoscimento, il *dies a quo* del termine annuale dalla scoperta dell'impotenza al tempo del concepimento, quale unica alternativa alla sua decorrenza dall'annotazione dell'atto di riconoscimento.

La disciplina richiamata origina da una traslazione meramente parziale, nell'ambito dell'impugnazione del riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio, delle regole dettate dal legislatore per il disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio. Queste, a loro volta, hanno subito un processo evolutivo non privo di increspature, che è opportuno brevemente ripercorrere.

7.1.1.- Quando, in materia di prova del disconoscimento della paternità, vigeva l'art. 235 cod. civ., ora abrogato, che ammetteva il padre coniugato a dimostrare la non paternità solo dopo aver provato una serie di fatti idonei a superare l'allora presunzione di concepimento (la non coabitazione in quel periodo, o, nel medesimo arco di tempo, l'impotenza o l'adulterio o la dissimulazione della gravidanza o della nascita), questa Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 244 cod. civ., nella parte in cui, regolando il termine di decadenza annuale per l'esercizio dell'azione, non aveva previsto che esso potesse decorrere anche dalla scoperta dell'adulterio (sentenza n. 134 del 1985) nonché dalla conoscenza dell'impotenza (sentenza n. 170 del 1999). La giurisprudenza costituzionale aveva rilevato, in proposito: «l'irragionevole esclusione del diritto del padre di agire per il disconoscimento, nel caso di scoperta dell'adulterio oltre un anno dopo la nascita del figlio, poiché l'azione sarebbe inutiliter data» (sentenza n. 134 del 1985), così come aveva contestato la ragionevolezza di una previsione che negava l'azione a chi «non [era] stato a conoscenza di un elemento costitutivo dell'azione medesima» (sentenza n. 170 del 1999).



Dopo che le richiamate pronunce avevano riallineato la disciplina della decorrenza dei termini alle prove allora richieste dall'art. 235 cod. civ., questa Corte dichiarava, di seguito, l'illegittimità costituzionale della norma appena citata, nella parte in cui, ai fini dell'azione di disconoscimento, condizionava l'esame delle prove tecniche sulla non paternità alla previa dimostrazione di fatti ulteriori: nello specifico, alla prova dell'adulterio. La sentenza n. 266 del 2006 rilevava, infatti, che «[i] subordinare [...] l'accesso alle prove tecniche, che, da sole, consentono di affermare se il figlio è nato o meno da colui che è considerato il padre legittimo, alla previa prova dell'adulterio è, da una parte, irragionevole, attesa l'irrelevanza di quest'ultima prova al fine dell'accoglimento, nel merito, della domanda proposta; e, dall'altra, si risolve in un sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione».

Con la novella introdotta dal d.lgs. n. 154 del 2013, la disciplina relativa alla prova oggetto del disconoscimento di paternità è stata conformata alla sentenza n. 266 del 2006, con l'eliminazione del filtro di ammissibilità e con l'abrogazione dell'art. 235 cod. civ., sostituito dalla semplice previsione dell'art. 243-bis, secondo comma, cod. civ., secondo cui «chi esercita l'azione è ammesso a provare che non sussiste rapporto di filiazione tra il figlio e il presunto padre». Tuttavia, la nuova regolamentazione della prova non si è riverberata sulla disciplina del termine annuale di decadenza dall'azione, che è stata adeguata esclusivamente a quanto deciso dalle sentenze n. 170 del 1999 e n. 134 del 1985. L'art. 244 cod. civ. prevede, infatti, che il termine annuale di decadenza decorra per il padre dal momento della nascita del figlio (o, in caso di lontananza in quel momento, dai fatti previsti dall'art. 244, terzo comma, cod. civ.), oppure dalla prova della conoscenza dell'adulterio o dell'impotenza a generare al tempo del concepimento. In sostanza, le precedenti ragioni, che integravano il filtro di ammissibilità, continuano a dover essere provate, sia pur al mero fine di impedire la decadenza dall'azione.

7.1.2.- Venendo, ora, alla disciplina dell'impugnazione del riconoscimento del figlio, emerge come l'art. 263, terzo comma, cod. civ. abbia preso a modello proprio le regole dettate dall'art. 244 cod. civ. e si sia, poi, limitato a considerare la sola scoperta dell'impotenza al tempo del concepimento, quale *dies a quo* alternativo a quello dell'annotazione del riconoscimento.

A fronte di tale disposizione, il rimettente censura la norma per non aver previsto la decorrenza del termine annuale dalla conoscenza *tout court* della non paternità, a prescindere dalla causa da cui essa dipenda, sollevando un duplice dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost.

Per un verso, rileva l'irragionevolezza del richiamo esclusivo alla scoperta dell'impotenza, posto che il padre può ben ignorare (e non avere ragioni per sospettare) la non paternità, anche in ipotesi diverse da quella citata. Tale censura reca con sé il dubbio di un'irragionevole disparità di trattamento fra chi possa dimostrare la propria impotenza, onde sottrarsi alla decadenza dall'azione, e chi non sia affetto da tale patologia.

Per un altro verso, contesta l'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina sul disconoscimento di paternità, che contempla, oltre alla scoperta dell'impotenza, un più ampio novero di fatti, la cui dimostrazione fa decorrere il *dies a quo* del termine annuale.

7.2.- Le questioni sono fondate.

7.2.1.- Sotto il primo profilo, occorre rilevare che l'art. 263 cod. civ. regola qualsivoglia ipotesi di impugnazione per difetto di veridicità, abbracciando tanto casi di riconoscimento effettuato nella consapevolezza della non paternità (su cui si vedano le sentenze n. 127 del 2020 e n. 272 del 2017), quanto ipotesi in cui il consenso all'atto personalissimo si fonda sull'erronea supposizione del legame biologico.

Senonché, mentre può ritenersi non irragionevole che il termine annuale decorra dall'annotazione del riconoscimento per chi abbia posto in essere l'atto nella consapevolezza della non paternità biologica, per converso, evidenzia una palese irragionevolezza far decorrere il medesimo termine dall'annotazione del riconoscimento, per chi ignorasse il difetto di veridicità, limitando la possibilità di far valere la decorrenza del termine dalla scoperta della non paternità alla sola ipotesi dell'impotenza. Ne discende una irragionevole disparità di trattamento fra autori del riconoscimento, che possano provare l'impotenza, e autori del riconoscimento non affetti da tale patologia, che siano parimenti venuti a conoscenza della non veridicità della paternità biologica, quando oramai sia decorso il termine annuale conteggiato a partire dall'annotazione del riconoscimento.

La disciplina censurata si pone, in tal modo, in contrasto con quanto affermato da questa Corte, che ha ritenuto irragionevole far decorrere il termine annuale di decadenza dall'azione volta ad impugnare lo status filiationis, quando il padre non era a conoscenza dei fatti oggetto della prova (sentenze n. 170 del 1999 e n. 134 del 1985). E se, quando le sentenze richiamate venivano pronunciate, l'onere probatorio che vigevo nella disciplina sul disconoscimento della paternità riguardava fatti quali l'adulterio o l'impotenza al tempo del concepimento, viceversa, unico ed esclusivo oggetto della prova nell'impugnazione del riconoscimento ex art. 263, primo comma, cod. civ., è - ed è sempre stato anche prima della riforma del 2013 - la mera non paternità biologica. È, dunque, dalla scoperta della non paternità che deve decorrere il termine annuale di decadenza dall'azione per l'autore del riconoscimento, onde evitare l'irragionevolezza di negare l'azione a chi «non [era] stato a conoscenza di un elemento costitutivo dell'azione medesima» (sentenza n. 170 del 1999).





7.3.- Quanto sopra premesso evidenzia che la norma censurata comporta una irragionevole disparità di trattamento anche nel confronto tra le regole dettate per il padre che intenda far valere la verità biologica, impugnando il riconoscimento, e quelle previste per il padre che agisca per il disconoscimento di paternità.

Il padre non coniugato può dimostrare solo l'impotenza, onde far decorrere il termine annuale di decadenza da un *dies a quo* diverso rispetto all'annotazione del riconoscimento; il padre coniugato può, invece, avvalersi anche di altre prove, tra cui quella dell'adulterio, onde sottrarsi al *dies a quo* che altrimenti decorre dalla nascita.

Anche a fronte di tale diversità di trattamento, che finisce per rendere più stabile lo status filiationis sorto al di fuori del matrimonio rispetto a quello del figlio concepito o nato durante il matrimonio, deve, dunque, ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non prevede che il termine annuale di decadenza decorra per l'autore del riconoscimento dalla mera scoperta della non paternità, che in sé abbraccia qualsivoglia ragione l'abbia determinata.

In tal modo, si garantisce al padre non coniugato una disciplina sul termine di decadenza annuale dall'azione, che presenta una latitudine analoga a quella spettante al padre coniugato, pur se questi, per sottrarsi alla decadenza del termine, è onerato dalla prova delle singole ragioni di sospetto o di acquisita certezza della non paternità, individuate dall'art. 244, secondo e terzo comma, cod. civ.

D'altro canto, non può certo ritenersi costituzionalmente vincolata l'esatta riproduzione nella disciplina dell'impugnazione del riconoscimento di tali singole ragioni previste dall'art. 244 cod. civ. per il disconoscimento della paternità.

Per un verso, infatti, rispetto a quest'ultima azione, il legislatore ha ritenuto di mantenere, sia pure al mero fine di impedire la decadenza dall'azione, un onere probatorio che, invero, rispetto alla dimostrazione richiesta per il disconoscimento di paternità, la sentenza n. 266 del 2006 aveva reputato costituzionalmente illegittimo. Non a caso, la riforma del 2013 ha previsto come prova per l'azione di disconoscimento la mera dimostrazione della non paternità (art. 243-bis cod. civ.).

Per un altro verso, il mantenimento del richiamo a fatti, che un tempo operavano da filtro di ammissibilità dell'azione, collegato con la precedente presunzione di concepimento, palesa una logica del tutto estranea all'impugnazione del riconoscimento.

Appare, invece, decisivo che il superamento dell'irragionevolezza insita nell'art. 263, terzo comma, cod. civ., avvenga, per l'autore del riconoscimento, nel segno di un coordinamento tra la disciplina del termine di decorrenza dell'azione e l'oggetto della prova che, nell'impugnazione del riconoscimento, è la mera dimostrazione della non paternità biologica.

7.4.- In conclusione, deve dichiararsi costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 263, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorra dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità.

In riferimento a tale oggetto resta assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale, posta con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all'art. 8 CEDU.

8.- Il contrasto con il medesimo art. 117, primo comma, Cost., sempre in rapporto alla norma interposta di cui all'art. 8 CEDU, deve essere, invece, indagato rispetto al termine quinquennale, di cui all'art. 263, terzo comma, cod. civ.

Nella disciplina di tale termine il tempo decorre, inibendo l'azione, a prescindere dalla circostanza che il richiedente fosse consapevole della sua possibile non paternità. Questo sembrerebbe evocare gli orientamenti della Corte EDU che, in effetti, ha censurato alcuni meccanismi impeditivi di azioni di impugnazione dello status filiationis, ove al legittimato non fosse imputabile l'inerzia.

8.1.- La questione non è fondata.

Vero è che, nell'interpretazione del diritto al rispetto della vita personale e familiare, la Corte EDU, in vari precedenti (Corte EDU, sentenza 10 gennaio 2007, Paulik contro Slovacchia; Corte EDU, sentenza 24 febbraio 2006, Shofman contro Russia), compreso il recente caso citato dal rimettente, Doktorov contro Bulgaria (Corte EDU, sentenza 10 settembre 2018), ha ritenuto che non realizzino un bilanciamento proporzionato, tra gli interessi rilevanti, discipline volte a far decorrere un termine di decadenza per l'impugnazione dello stato di filiazione dal momento costitutivo dello stesso, anziché da quello in cui il richiedente abbia maturato la consapevolezza della sua possibile non paternità: «rather than from the moment the applicant became aware that he might not be the father of the child» (Corte EDU, sentenza 10 settembre 2018, non tradotta in italiano). In particolare, con riguardo alla legislazione bulgara, la Corte contesta la rigidità di previsioni che non consentono di prendere in considerazione le circostanze individuali di persone che, come il ricorrente, risultassero decadute per motivi a loro non imputabili.



Tuttavia, l'interpretazione sopra richiamata è correlata in maniera inscindibile alle fattispecie normative oggetto dei giudizi sottoposti alla Corte EDU, che si riferiscono a termini (semestrali o annuali) decisamente più brevi rispetto a quello quinquennale previsto dall'art. 263, terzo comma, ultima parte, cod. civ.

Un così lungo decorso del tempo (cinque anni dal riconoscimento) radica il legame familiare e sposta il peso assiologico, nel bilanciamento attuato dalla norma, sul consolidamento dello status filiationis, in una maniera tale da giustificare che la prevalenza di tale interesse sia risolta in via automatica dalla fattispecie normativa.

Nessuna censura di non proporzionalità può, dunque, muoversi - anche nel coordinamento fra l'interpretazione dell'art. 8 CEDU, offerta dalla Corte EDU, e il quadro dei principi costituzionali - alla scelta operata dal legislatore che, nella sua discrezionalità, ha ritenuto di sacrificare l'interesse dell'autore del riconoscimento, a far valere in via giudiziale l'identità biologica, a beneficio dell'interesse allo status filiationis consolidatosi dopo cinque anni dal suo sorgere.

Da ultimo, deve, peraltro, rilevarsi che l'interesse a far valere la verità biologica non risulta in assoluto estromesso dal giudizio, in quanto esso può essere fatto valere dallo stesso figlio, per il quale l'azione di impugnazione del riconoscimento risulta imprescrittibile.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, codice civile, come modificato dall'art. 28, comma 1, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorra dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013, nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione, decorra dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013, nella parte in cui prevede che «l'azione non può essere comunque proposta oltre cinque anni dall'annotazione del riconoscimento», sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 92

*Ordinanza del 1° dicembre 2020 del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di K.E.K*

**Reati e pene - Reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Ipotesi di fatto commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti - Trattamento sanzionatorio.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, comma 3, lettera d).

## TRIBUNALE DI BOLOGNA

## SEZIONE PRIMA PENALE

Nel proc. penale n 895/20 r.g. dib. R.G. Trib. - 10034/19 r.g.n.r. promosso nei confronti di E K K generalizzata in atti.

Il Tribunale, in composizione collegiale dai seguenti magistrati:

dott. Massimiliano Cenni presidente est;

dott. Renato Poschi giudice;

dott. Ines Rigoli giudice;

sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla difesa dell'imputata, ha pronunciato la seguente Ordinanza;

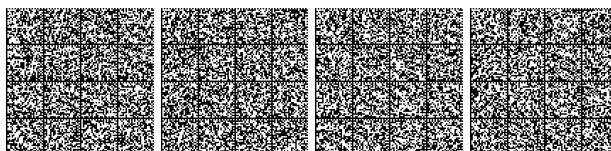
1. E K K è stata tratta a giudizio per rispondere del delitto di cui all'art. 12, comma 1, T.U. Imm., aggravato ai sensi dell'art. 12, comma 3, lettera d), T.U. imm., perché, presentatasi il ... alla frontiera aerea di ... in arrivo con un volo proveniente da ... esibiva ai controlli di polizia un passaporto ... poi risultato falso, accompagnando con sé le minori infraquattordicenni K L e M P B C, entrambe nate nella ... per le quali esibiva due passaporti ..., anch'essi rivelatisi falsi («con la condotta sopra descritta compiva atti diretti a procurare l'ingresso illegale delle due minori con l'aggravante di essersi servita di documenti d'identificazione e permessi di soggiorno risultati falsi»); in relazione a tale accusa la signora K è stata tratta in arresto. All'imputata si contesta altresì il delitto di possesso di documenti di identificazione falsi di cui all'art. 497-bis del codice penale, aggravato dalla finalità di eseguire il delitto di cui al capo n. 1 ai sensi dell'art. 61, n. 2 del codice penale.

Il difensore dell'imputato all'udienza del 13 ottobre 2020, anche per il tramite di una memoria, ha sollevato le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

a) illegittimità costituzionale della cornice edittale prevista per la fattispecie di favoreggiamento dell'ingresso irregolare di cui all'art. 12, comma 1, T.U. imm., nonché dell'aumento di pena previsto dall'aggravante speciale di cui all'art. 12, comma 3, lettera d) T.U. imm., per contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione);

b) illegittimità costituzionale della cornice edittale prevista per la fattispecie di favoreggiamento dell'ingresso irregolare di cui all'art. 12, comma 1 T.U. imm.), nonché dell'aumento di pena previsto dalle aggravanti speciali di cui all'art. 12, comma 3, lettera d) T.U. imm., per contrasto con il principio di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3, 27 comma 3 della Costituzione; articoli 11, 117 della Costituzione, 49 par. 3 Carta dei diritti fondamentali UE);

c) illegittimità della scriminante umanitaria di cui all'art. 12, comma 2 T.U. Imm. per violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), in combinato disposto con il diritto alla dignità umana (art. 2 della Costituzione; articoli 11, 117, 1 Carta dei diritti fondamentali UE), nella parte in cui non prevede la sua applicazione anche a migranti che non si trovino in Italia.



Ha dedotto, infine, l'incompatibilità degli obblighi di incriminazione europei del favoreggiamento dell'ingresso irregolare (c.d. Facilitators Package) con la Carta dei diritti fondamentali UE (CDF), in particolare con il principio di proporzionalità (art. 52, par. 1 CDF) letto congiuntamente al diritto alla libertà personale (art. 6 CDF), al diritto alla dignità umana (art. 1 CDF), al diritto di richiedere asilo (art. 18 CDF), al rispetto della vita privata e familiare (art. 7 CDF).

2. Occorre premettere che l'ipotesi base del delitto di cui all'art. 12, comma 1, cit. prevede la pena delle reclusione da 1 a 5 anni; nel comma 3 della stessa norma si prevedono ipotesi qualificate dal compimento di ulteriori attività, con la previsione di una pena da 5 a 15 anni di reclusione, alla quale si aggiunge anche la multa (15.000,00 euro per ogni persona di cui è favorito l'ingresso).

Le condotte delineate dalla norma in commento vengono definite come ipotesi di «favoreggiamento» dell'immigrazione clandestina, ma l'espressione utilizzata in senso atecnico, trattandosi di ipotesi di concorso di persone.

Secondo la difesa, anzitutto, la cornice edittale prevista dall'art. 12, comma 1, T.U. imm., e la sua stessa natura giuridica di delitto anziché di contravvenzione risulterebbero incompatibili con il canone costituzionale di uguaglianza-ragionevolezza, in ragione del trattamento sanzionatorio previsto. Infatti, la condotta di chiunque aiuti uno straniero senza regolari documenti ad entrare nel territorio dello Stato non viene sanzionata in base alle regole generali sul concorso di persone nel reato (articoli 110 c.p. e 10-bis T.U. imm.), bensì, appunto, ai sensi dell'autonoma fattispecie di favoreggiamento dell'ingresso irregolare (art. 12, comma 1, T.U. imm.).

Vi sarebbe dunque una macroscopica differenza di trattamento sanzionatorio alla quale sono assoggettati lo straniero autore della contravvenzione ex art. 10-bis e colui che con la propria condotta concorra nel medesimo fatto e ciò non sarebbe sorretto da una ragionevole giustificazione, risultando incompatibile con il canone di uguaglianza-ragionevolezza. Secondo la difesa - che indica il reato ex art. 10-bis quale *tertium comparationis* - entrambe le norme sopradette tutelerebbero il medesimo bene giuridico, identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori.

L'assunto non è condivisibile, nei termini in cui è prospettato, dovendo ritenersi, invece, che il legislatore, nell'ambito di tutela di un medesimo bene giuridico, possa discrezionalmente stabilire condotte punibili, in una scala crescente, a mero titolo di contravvenzione o, invece, a titolo di delitto, come nel caso di specie, attribuendo maggiore rilievo e sanzionando più gravemente talune condotte rispetto ad altre.

L'ingresso di stranieri irregolari è, infatti, considerato dal legislatore come un fenomeno che incide sull'ordine pubblico e sulla sicurezza pubblica e in tale ottica deve ritenersi consentito attribuire un maggiore disvalore a condotte poste in essere da soggetti terzi che si accompagnino a quelle degli stranieri diretti interessati, posto che mentre la condotta dei primi non appare in alcun modo giustificata, la condotta di questi ultimi è valutata con maggiore benevolenza, trattandosi di soggetti vulnerabili e talora costretti dalle contingenze a fare ingresso clandestinamente in un paese diverso da quello di provenienza.

Si deve poi osservare come il legislatore talora punisca con pene estremamente rigorose comportamenti di favoreggiamento/istigazione poste in essere da terzi rispetto a condotte da altri tenute e che si ritengono addirittura di per sé lecite (ad es. attività della prostituta e favoreggiamento della prostituzione; tentativo di suicidio ed istigazione al suicidio).

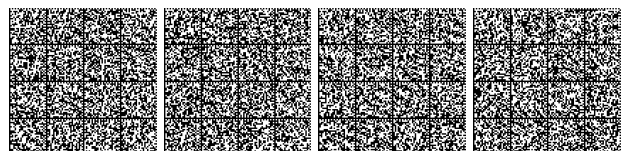
Orbene, a maggior ragione il legislatore può prevedere che la condotta dello straniero favorito integri una contravvenzione e quella del terzo concorrente, invece, un delitto, quando si ritenga che la seconda assuma un maggiore disvalore.

D'altra parte, nella specie l'opzione per la forma del delitto è stata imposta dalla necessità di anticipare la soglia delle tutela per perseguire anche le condotte preparatorie («ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso illegittimo»), obiettivo che non sarebbe stato possibile perseguire con la forma del reato contravvenzionale.

Dunque, non potrebbe nemmeno ritenersi corretta l'individuazione quale *tertium comparationis* del blando trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 10-bis, dovendosi al limite richiamarsi la pena come prevista dall'art. 12 cit, nella stesura originaria del decreto legislativo n. 286 del 1998 (da uno a tre anni di reclusione), così come ha ritenuto di orientarsi in recenti pronunce la Corte costituzionale.

Per vero, non si può convenire con la difesa dell'imputata quanto alla censurata eccessività del trattamento sanzionatorio, dovendosi constatare come trattamenti sanzionatori analoghi o addirittura deteriori sono previsti sia in relazione a reati previsti dal codice penale (ad es. articoli 495 e 497-bis del codice penale) sia a reati di cui allo stesso T.U. Imm., basti pensare all'art. 5, comma 8-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, che prevede la pena della reclusione da uno a sei di reclusione anni nell'ipotesi base, nonché la pena da tre a dieci anni di reclusione per l'ipotesi aggravata.

Si deve poi considerare che il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12, comma 1, cit. può essere mitigato in concreto prendendo le mosse dal minimo edittale di pena e considerando l'incidenza delle circostanze attenuanti generiche o, sempre per restare ai temi dedotti, e dell'attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale (art. 62, n. 1 del codice penale).





Le predette argomentazioni consentono di ritenere non manifestamente fondata la questione di l.c. sollevata sotto entrambi i profili dedotti dalla difesa, dovendo ritenersi che la pena prevista non esorbiti in modo manifestamente irragionevole dalla discrezionale determinazione delle sanzioni da parte del legislatore.

3. La difesa ha poi sollevato i medesimi profili di incostituzionalità in relazione all'aumento di pena previsto dall'art. 12, comma 3, lettera *d*) qualora ricorrano le ipotesi ivi delineate (si tratta di tre distinte ipotesi: «il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti»). La più recente giurisprudenza (Cassazione, sez. un., 21 giugno 2018, n. 40982) ha ritenuto che tutte le ipotesi di cui all'art. 12, comma 3, cit. configurino circostanze aggravanti ad effetto speciale speciali della fattispecie di cui all'art. 12, comma 1.

Occorre premettere, in punto di rilevanza, che la questione avanzata è dotata di pertinenza in relazione al presente giudizio, incidendo direttamente sul trattamento sanzionatorio nel caso di condanna dell'imputata.

Essa, inoltre, si presenta come non manifestamente infondata sotto entrambi i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità dedotti.

Si è già detto sopra quale sia la cornice edittale prevista per la ricorrenza di dette aggravanti: la pena della fattispecie base viene quintuplicata nel minimo e triplicata nel massimo edittale, con l'aggiunta di una pena pecuniaria di ingente entità.

La disposizione censurata, per come è normativamente definita, impone al giudice di infliggere una punizione irragionevolmente sproporzionata, pure in assenza di ragioni plausibili che la giustifichino realmente.

In linea generale, non è priva di pregio l'osservazione della difesa, anche in ragione di norme convenzionali aventi efficacia sovranazionale, secondo la quale un irrigidimento del trattamento sanzionatorio si giustificherebbe unicamente per quelle fattispecie di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare caratterizzate da uno scopo di lucro (cd. *smugglers of migrants*), elemento quest'ultimo assente nella disposizione in commento e trattato, invece, nel successivo comma 3-ter della norma, con ulteriore aggravamento di pena.

Inoltre, un simile trattamento si impone anche laddove, per ipotesi, il favoreggiamento della condotta dello straniero scaturisse da esigenze, quand'anche meritevoli sul piano morale o sociale, non sufficienti ad integrare la c.d. scriminante di cui all'art. 12, comma 2, T.U. Imm. o altre scriminanti comuni.

L'irragionevolezza dell'aumento di pena risulta di palmare evidenza sulla base di una valutazione per così dire interna alla stessa disposizione.

Infatti, il legislatore ha posto sullo stesso piano, in termini sanzionatori, le ipotesi in cui lo straniero venga esposto a pericolo per la vita o l'incolumità fisica (lettera *b*) o sottoposto a trattamenti inumani e degradanti (lettera *c*), o vi sia l'uso di esplosivi o di armi (lettera *e*), con quelle, la cui portata appare molto più modesta, in cui la collaborazione a realizzare l'ingresso irregolare dello straniero venga prestata utilizzando servizi internazionali di trasporto o fornendo documenti falsi o illegalmente ottenuti (lettera *d*).

Si tratta di condotte che vengono attuate o avvalendosi di un mezzo di per sé lecito (l'impiego di un vettore di trasporto) oppure attraverso un'ulteriore condotta delittuosa (reato di falso), sia pure assoggettata ad altre specifiche sanzioni penali, per le quali non appare giustificabile la previsione di una sanzione così elevata rispetto alla pena base.

Con la conseguenza che la condotta consistente nel far viaggiare lo straniero nascosto nella cella frigorifera di un camion o di accompagnarlo attraverso impervi sentieri di montagna, in entrambi i casi con rischio per la vita o per l'incolumità del migrante, viene punita nello stesso modo di chi invece faccia viaggiare lo straniero con un volo di linea o limitandosi a procurargli un passaporto o un visto falso.

Le altre fattispecie delineate dall'art. 12, comma 3, T.U. Imm. (lettere *a*, *b*, *c* ed *e*) sono volte a tutelare, oltre ai beni giuridici dell'ordine pubblico e della sicurezza dei confini, anche le persone trasportate, che spesso versano in uno stato di bisogno. Dunque, il disvalore delle condotte è determinato anche dall'incidenza delle stesse sui diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato, le quali sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti.

Per contro, una simile ed ulteriore ragione di tutela nelle fattispecie prospettate dall'art. 13, comma 3, lettera *d*) non è ravvisabile, dal momento che esse non presentano un'aggressione anche in relazione ad ulteriori beni giuridici di rango pari a quello preso in considerazione dalle altre fattispecie aggravate: i beni dell'incolumità e della dignità umana non vengono qui posti in pericolo e l'eventuale pregiudizio ad altri beni giuridici trova tutela in altre norme penali.

Per tali ragioni la questione deve ritenersi non manifestamente infondata sia per violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), sia per violazione del principio di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3, 27, comma 3 della Costituzione).



A questo ultimo riguardo, si richiama l'orientamento inaugurato dalla Corte delle leggi con la decisione n. 236 del 21 settembre 2016, con la quale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, comma 2, del codice penale, nella parte in cui prevede la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque a un massimo di quindici anni, anziché la pena edittale della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni, prevista dal comma primo della norma. Nella motivazione si osservava: «Laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione *ab initio* del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espressa. In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli articoli 3 e 27 della Costituzione, essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena ....».

In tale pronuncia si apriva la via ad un controllo della pena sotto il profilo della sproporzione rispetto al disvalore del fatto e ciò a prescindere dall'indicazione di un *tertium comparationis*, con la sola avvertenza che «anche nel giudizio di "ragionevolezza intrinseca" di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è infatti essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016)».

Secondo la difesa l'eventuale accoglimento della questione comporterebbe la rimozione della predette circostanze, limitatamente alle condotte dell'utilizzo di servizi internazionali di trasporto - che deve ritenersi nel caso di specie contestata in fatto, emergendo dallo stesso capo di imputazione - o di documenti falsi o illegalmente ottenuti (non si prende in esame invece la prima ipotesi del fatto commesso da tre o più persone, la quale non viene in rilievo nel caso esaminato).

Con la conseguenza che i fatti precedentemente riconducibili alla previsione dell'art. 12, comma 3, lettera *d*) T.U. Imm. sarebbero ricondotti alla fattispecie semplice di cui al comma 1.

Una simile conclusione deve ritenersi corretta.

Quanto alla circostanza aggravante dell'uso dei servizi internazionali di trasporto, premesso che la relativa disposizione tutela il medesimo bene giuridico del comma 1 dell'art. 12 cit., si è già osservato come in tal caso non sia riscontrabile un maggiore disvalore della condotta rispetto alla pena per il delitto in forma semplice, in quanto lo strumento impiegato è di per sé lecito e rappresenta, anzi, il modo ordinario per attuare uno spostamento da uno stato ad un altro e, inoltre, non presenta insidie per l'incolumità o per la dignità del soggetto straniero.

Anche in relazione all'aggravante dell'utilizzo di documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti si può affermare che il bene giuridico tutelato non sia diverso ed ulteriore rispetto a quello tutelato nel primo comma della norma, posto che l'*immutatio veri* non assurge a bene giuridico tutelato, bensì costituisce soltanto una modalità dell'ingresso illegittimo, che non aggiunga in concreto alcun ulteriore disvalore alla condotta.

Si deve osservare che, fatta eccezione per le modalità di illecito ingresso con totale elusione del controllo di frontiera (i c.d. fenomeni degli scafisti o altri analoghi, riconducibili alle fattispecie più gravi di cui alle lettere *b*) e *c*) dell'art. 12 cit.), quella sopra descritta costituisce la modalità più comune di illecito ingresso in uno stato, quando ciò avvenga non sottraendosi al controllo predetto.

Si consideri, poi, che la fattispecie esaminata nella citata sentenza n. 236 del 2016 era analoga alla presente, posto che, ferma una certa omogeneità delle condotte previste rispettivamente nei commi 1 e 2 dell'art. 567 del codice penale e la finalità di tutela del medesimo bene giuridico, nella seconda ipotesi si presentava un'ulteriore condotta di utilizzo di false certificazioni, false attestazioni od altre falsità.

Va anche detto che il ritenuto maggior disvalore della condotta troverebbe comunque adeguata risposta sanzionatoria in norme specifiche, quale quella dell'art. 497-*bis* del codice penale, o eventualmente quella dell'art. 5, comma 8, bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, nel caso in cui si possenga un visto falso.

Secondo la giurisprudenza, «Il reato di concorso nel possesso di falsi documenti di identità validi per l'espatrio (art. 497-*bis* del codice penale) resta assorbito nel più grave delitto di procurato ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato commesso mediante l'utilizzazione di documenti contraffatti (art. 12, comma 3, lettera *d*) decreto legislativo n. 286 del 1998), essendo il primo reato elemento costitutivo del secondo» (Cass., sezione 1, 7 aprile 2011, n. 21596).

Orbene, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della predetta circostanza aggravante, facendo venire meno il descritto effetto di assorbimento (reato complesso), potrebbe determinare il riespandersi della sanzione prevista dall'art. 497-*bis* del codice penale in concorso con quella prevista dall'art. 12, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998; tanto dovrebbe ritenersi sufficiente per sanzionare l'eventuale maggiore disvalore della condotta.



Ecco, allora, che possono prospettarsi anche in tal modo «soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata».

In definitiva, anche per detta fattispecie è un medesimo bene ad essere leso, sia pur in forme diverse, ma le differenti modalità esecutive non esprimono, in sé stesse, connotazioni di disvalore tali da legittimare una divergenza di trattamento sanzionatorio.

Qualora la predetta conclusione non dovesse condividersi, ritenendo cioè che la combinata risposta sanzionatoria scaturente dal comma 1 dell'art. 12 cit. e dalla norma che punisce il reato di falso non sia adeguata, il *tertium comparationis* potrebbe individuarsi non nel trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 12, comma 1, cit., bensì in quello previsto dall'art. 12, comma 3, nel testo originario del 1998, che prevedeva la pena della reclusione da quattro anni a dodici anni e della multa di lire 30 milioni per ogni straniero favorito; sempre che anche tale ultima pena non debba ritenersi intrinsecamente sproporzionata.

4. Quanto, infine, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, T.U. imm. per violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di altre norme costituzionali (articoli 2, 10, 11, 31 e 117 della Costituzione, in relazione a norme della Carta dei diritti fondamentali UE), appare assorbente un rilievo che ne determina l'irrelevanza ai fini del giudizio in corso.

Infatti, dalla contestazione di cui al capo di imputazione si può solo inferire che l'imputata avrebbe fornito documenti falsi alle due minorenni, accompagnandole nel viaggio in Italia, mentre non emergono le finalità di tale condotta, se volta, come sostiene la difesa, essenzialmente ad un fine «umanitario» ovvero ad altre finalità.

Va osservato che detta scriminante si applica a persone che si trovino in stato di bisogno, ma non si è in grado nel caso di specie di stabilire se effettivamente le due minori versassero in una simile situazione, che è stata assunta in modo assiomatico dalla difesa. Ne consegue che non è stata prospettata alcuna circostanza per consentire al Tribunale di valutare la rilevanza ai fini della decisione del processo nel corso della q.l.c. in relazione alla fattispecie concretamente dedotta.

5. Infine, riguardo all'asserito contrasto tra gli obblighi imposti dalla direttiva 2002/90 UE e la Carta dei diritti fondamentali UE (CDF), appaiono assorbenti le considerazioni svolte nel par. 2, ulteriormente osservando che l'Unione ha potestà di stabilire sanzioni appropriate per condotte potenzialmente pregiudizievoli per gli interessi degli stati membri e la previsione di una simile potestà appare del tutto coerente con l'esigenza di disciplinare i flussi migratori.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 53 del 1987,*

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa in relazione all'art. 12, comma 1, T.U. imm.;*

*dichiara irrilevante la questione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa in relazione all'art. 12, comma 2, T.U. imm.;*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), T.U. imm., limitatamente alle fattispecie di impiego di servizi internazionali di trasporto o di documenti falsi o illegalmente ottenuti, nella parte in cui prevede l'aggravamento di pena rispetto alle ipotesi semplice, per contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e con il principio di proporzionalità della sanzione penale (articoli 3, 27, comma 3 della Costituzione).*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.*

*Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) del codice penale, sospende il corso della prescrizione.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento.*

*Così deciso in Bologna il 1° dicembre 2020*

*Il Presidente: CENNI*

*I Giudici: POSCHI - RIGOLI*



## N. 93

*Ordinanza del 6 dicembre 2019 della Commissione tributaria provinciale di Campobasso sui ricorsi riuniti proposti da Partenza Paola e SO.PE.A Società Petroli Abruzzo di Partenza Paola & C.sas c/ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio delle Dogane di Campobasso*

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA) - Previsione che, in caso di omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta entro il termine previsto, si applica la sanzione amministrativa del 50 per cento calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato e gli interessi moratori, nella misura fissata per l'interesse legale.**

- Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004, n. 38 (Istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione a decorrere dal 1° gennaio 2005), art. 4, come modificato dall'art. 5 [, comma 1,] della legge regionale 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO

## SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Bruno Domenico - Presidente;

Marolla Angelo - Relatore;

Vitale Elvio - Giudice;

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 360/2019 depositato il 20 maggio 2019 avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. 19884 Dogane-Altro 2013;

contro: Ag. Dogane e monopoli ufficio delle dogane di Campobasso contrada Santa Maria De Foras - 86100 Campobasso;

proposto dal ricorrente: Partenza Paola, via Trilussa - 65122 Pescara PE;

difeso da: De Nardis Maurizio, via Regina Elena 20 65125 Pescara PE;

sul ricorso n. 361/2019 depositato il 20 maggio 2019 avverso provvedimento irrogazione sanzioni n. 19884 Dogane-altro 2013;

contro: Ag. Dogane e monopoli ufficio delle dogane di Campobasso contrada Santa Maria De Foras - 86100 Campobasso;

proposto dal ricorrente: So.Pe.A Società petroli Abruzzo di Partenza Paola & C. S.a.s. via del Meriggio, n. 1 - 65019 Pianella PE;

rappresentato da: Partenza Paola, via Trilussa - 65122 Pescara PE;

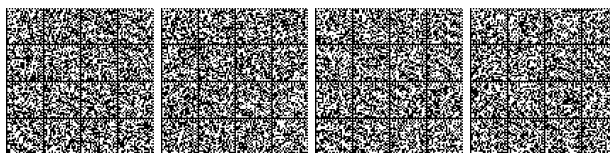
rappresentante difeso da: De Nardis Maurizio, via Regina Elena 20 - 65125 Pescara PE;

difeso da: De Nardis Maurizio, via Regina Elena 20 - 65125 Pescara PE;

## FATTO

Con provvedimento prot. n. 9884/2018 in data 14 dicembre 2018, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dogane di Campobasso irrogava sanzioni a carico della So.Pe.A. — Società petroli Abruzzo di Partenza Paola e C. s.a.s. e della sua socia accomandataria per il ritardo nel pagamento dell'IRBA, Imposta regionale sulla benzina per autotrazione, istituita dalla Regione Molise con L.R. 31 dicembre 2004 n. 38. Il provvedimento veniva emesso ai sensi dell'art. 4 di tale legge, che, per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'imposta, entro termine del giorno 15 del mese successivo a quello di riferimento, prevede che sia irrogata la sanzione del 50%, calcolata sull'importo non versato o tardivamente versato, nonché gli interessi moratori, commisurati al tasso legale di interesse.

Il provvedimento veniva impugnato dalla So.Pe.A. (Ricorso n. 361/19 R.G.R.) e dalla socia accomandataria, sig.ra Partenza Paola, destinataria della sanzione (Ricorso n. 360/19 R.G.R.), sia quanto alla sanzione — di cui eccepiva l'illegittimità, in particolare sotto il profilo che la norma regionale applicata parificava il ritardato pagamento al mancato versamento, prevedendo la stessa una sanzione unica per entrambe le ipotesi — e sia quanto agli interessi di mora — dei quali eccepiva che gli stessi non venivano commisurati alla quantità di tempo nel quale si prolungava l'inadempimento, ma determinati in maniera fissa.





La ricorrente chiedeva di disapplicare la norma regionale, in quanto in contrasto con la legge delega, costituita dalla legge 14 giugno 1990 n. 158, art. 6, 1° comma, lett. c), cui facevano seguito il decreto legislativo n. 398/1990, artt. 17, 18 e 19, e la legge 28 dicembre 1995, art. 3, comma XIII. Quest'ultima legge, a dire della ricorrente, delegava il legislatore regionale a prevedere la sanzione pecuniaria (dal 50% al 100%), riconnessa alla sola ipotesi dell'evasione del tributo, mentre indennità di mora e interessi andavano applicati nel caso di ritardato pagamento, come previsto nella legge delega, che disponeva appunto che «le modalità di accertamento, i termini di versamento dell'imposta nelle casse regionali, le sanzioni, da determinare in misura compresa tra il 50 % ed il 100% del tributo evaso, le indennità di mora e gli interessi per il ritardato pagamento dovranno essere disposti da ciascuna regione con proprio legge».

La So.Pe.A. invitava altresì la Commissione a verificare in ogni caso la costituzionalità della norma regionale, prima di farne applicazione, e, se del caso, a sollevare questione di legittimità costituzionale, stante il fatto che lo stesso trattamento sanzionatorio era previsto sia per l'ipotesi del ritardato che dell'evaso pagamento. Altra soluzione prospettata dalla ricorrente, secondo i canoni di una interpretazione costituzionalmente orientata, è quella di ritenere inapplicabile la legge emessa dalla Regione Molise, in contrasto con la legge delega.

Eccepiuto, ancora, il difetto di motivazione dell'atto impugnato, la ricorrente da ultimo evidenziava, a ulteriore riprova dell'illegittimità dell'imposta, che la Commissione dell'Unione europea ha costituito in mora l'Italia, chiedendo l'abolizione dell'IRBA.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle Dogane — Direzione interregionale per la Puglia, il Molise e la Basilicata — Ufficio delle Dogane di Campobasso, che ribadiva la legittimità del proprio operato. Subordinatamente, chiedeva rideterminarsi la sanzione secondo il principio di proporzionalità, riaffermato in molteplici decisioni della Corte di Giustizia europea.

Va da ultimo evidenziato che questa Commissione, con due sentenze, della seconda e della terza sezione (le n. 614/3/2017 e 978/2/2017), ha ritenuto di fare disapplicazione della norma regionale, ritenuta illegittima, annullando i provvedimenti impugnati.

#### DIRITTO

Il provvedimento impugnato appare legittimo alla luce della norma di cui all'art. 4 della L.R. 31 dicembre 2004 n. 38, che prevede la stessa sanzione sia per il caso dell'omesso pagamento, che per quello del ritardato pagamento. Dunque, sulla base di detta disposizione di legge, il ricorso andrebbe rigettato.

Senonché, a giudizio di questa Commissione, una tale decisione sarebbe ingiusta, non essendovi proporzione tra le sanzioni irrogate, in egual misura, per casi diversi, dovendosi ritenere che una cosa sia il mancato pagamento, altra cosa sia il ritardato pagamento, sia sotto il profilo del danno subito dall'ente beneficiario dei proventi del tributo, sia sotto quello della disparità di trattamento. Allo stesso modo appare ingiusto prevedere l'applicazione degli interessi di mora in misura fissa e non proporzionata alla misura del ritardo, in caso di ritardato versamento.

Sembrirebbe anche che la legge regionale suindicata abbia violato i criteri fissati dalla legge delega e da quelle applicative.

Nelle precedenti decisioni delle Sezioni 2 e 3 di questa Commissione si è ritenuto di disapplicare la legge regionale in quanto illegittima.

Tale tipo di soluzione non viene condivisa da questo Collegio, anche alla luce della giurisprudenza della Consulta, che in diverse occasioni ha statuito che il Giudice ordinario non può disapplicare leggi regionali, pena l'instaurazione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (V. Corte Cost. 14 giugno 1990 n. 285; 4 giugno 1997 n. 163; 28 aprile 2004 n. 129).

Disapplicazione vi sarebbe anche nel caso di rideterminazione della sanzione «secondo un criterio di graduazione che tenga conto del principio di proporzionalità», come richiesto, in via subordinata, dall'Agenzia delle Dogane, sulla scorta dei principi fissati dalla Corte di giustizia europea e dalla Corte di Cassazione (V. Cass. 14767/15; Corte Giust. 22 marzo 2017 n. 497; Corte Giust. 26 marzo 2015, causa C499/13 punto 48; Corte Giust. causa C-259/12, punto 38; Corte Giust. 17 luglio 2014 causa C-272/13). In particolare, nella decisione n. 497/17 la Corte di Giustizia afferma: «... affinché sia rispettato il principio di proporzionalità, occorre anche che l'importo di sanzione previsto non ecceda i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti».

Ma una tale rideterminazione presupporrebbe un non tener conto, non già della sanzione applicata, bensì della norma regionale che fissa l'ammontare della stessa sanzione e comporterebbe una indebita sostituzione dell'organo giudicante al legislatore regionale.



Da quanto dedotto dalla resistente emerge comunque la consapevolezza, da parte della stessa, della ingiustizia di una sanzione uguale applicata a casi differenti.

Ed, in realtà, la norma in esame non si sottrae al sospetto di illegittimità costituzionale, trattando essa nello stesso modo situazioni molto diverse tra loro, sia sotto il profilo del danno erariale, che sotto il profilo della parità di trattamento dei contribuenti che, in relazione a due diversi comportamenti illegittimi (ritardo o evasione), vengono sanzionati allo stesso modo, non essendovi in alcun modo una valutazione della diversa gravità degli stessi comportamenti.

Anche gli interessi moratori andrebbero proporzionati alla durata del ritardo e non stabiliti in misura fissa (interesse legale annuale sull'intero ammontare dell'imposta).

Alla luce delle considerazioni che precedono, questa Commissione ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della legge della Regione Molise 31 dicembre 2004 n. 38, come modificato dalla Legge regionale 30 gennaio 2018 n. 2, nei sensi che seguono.

*P.O.M.*

*la Commissione sospende il presente giudizio e*

*Dispone la remissione degli atti alla Corte Costituzionale dubitando questa Commissione della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4 della Legge della Regione Molise 31 dicembre 2004 n. 38, come modificato dalla Legge regionale 30 gennaio 2018 n. 2, in relazione alla norma costituzionale di cui all'art. 3 (principi di uguaglianza e proporzionalità: V. Corte Cost. n. 88/19), per «la irragionevole equiparazione, ai fini del trattamento sanzionatorio, di situazioni tra loro diseguali» (V. Corte Cost. n. 12 aprile 2005 n. 144) e per la mancata proporzione degli interessi moratori alla durata del ritardo.*

*Ordina che, a cura della Segreteria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa, al Presidente della Giunta regionale ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione Molise.*

Campobasso, 15 novembre 2019

*Il Presidente:* BRUNO

*Il relatore:* MAROLLA

21C00135

**N. 94**

*Ordinanza del 16 marzo 2021 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da Serena Marzio contro Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Zona dell'Aussa Corno in liquidazione*

**Consorzi - Fallimento e altre procedure concorsuali - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Consorzi di sviluppo industriale - Previsione, in via di interpretazione autentica, che la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 (Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale), art. 14, comma 5-*nonies*, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lettera a), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14 (Assestamento del bilancio per l'anno 2016 e del bilancio per gli anni 2016-2018 ai sensi della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26) e modificato dall'art. 64, comma 2 (*recte*: art. 2, comma 64), della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).

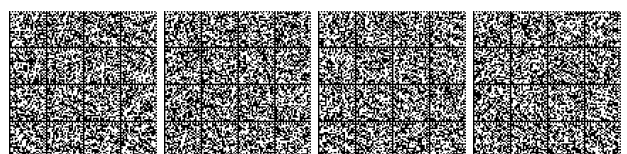
TRIBUNALE DI UDINE

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 rel.;



dott. Gianmarco Calienno - Giudice;

nel causa iscritta al n. 4046/2019 R.A.C.C. promossa da Marzio Serena, con avvocati Daniele Compagnone, Giulio Mosetti e Jasmina Milosavljevic,

contro «Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Zona dell'Aussa Corno in liquidazione», con l'avvocato Roberto Paviotti, avente ad oggetto: opposizione allo stato passivo ex articoli 98 e 209 Legge Fallimentare;

rilevato che Marzio Serena — vantando un credito per rimborso spese legali sostenute in vari procedimenti in cui venne coinvolto quale dirigente del consorzio e invocando le previsioni in tal senso del contratto collettivo applicabile al suo rapporto di lavoro — ha chiesto al commissario liquidatore, dott. Marco Pezzetta, di essere ammesso al passivo del «Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Zona dell'Aussa Corno», ente pubblico economico posto in liquidazione coatta amministrativa con deliberazione della giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia dell'11 novembre 2016;

rilevato che, a fronte del rifiuto opposto dal commissario liquidatore, Marzio Serena ha proposto la presente opposizione allo stato passivo, ai sensi degli articoli 209 e 98 Legge Fallimentare (v. Cass. s.u. 26 marzo 2015, n. 6060);

rilevato che il commissario liquidatore si è costituito per resistere all'opposizione, ritenendo insussistente il credito vantato dal ricorrente;

dato atto che questo tribunale ha rilevato d'ufficio, e sottoposto al contraddittorio delle parti (art. 101, comma 1°, del codice di procedura civile), la questione pregiudiziale della possibile illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*nonies*, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 («Disciplina dei Consorzi di sviluppo industriale») — laddove prevede che «In via di interpretazione autentica, la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa» — per violazione dell'art. 117, comma 2°, lett. *l*), Cost., secondo il quale lo Stato «ha legislazione esclusiva» in materia di «giurisdizione e norme processuali» e di «ordinamento civile»;

lette le memorie depositate dalle parti nel termine concesso e dato atto che parte ricorrente ha condiviso l'opinione secondo cui si pone una questione di illegittimità costituzionale non manifestamente infondata, mentre parte resistente si è rimessa alla valutazione del tribunale, essendole peraltro noto che questo collegio ha già rimesso la questione alla Corte costituzionale con ordinanza pronunciata in altro procedimento in cui è parte la medesima procedura concorsuale;

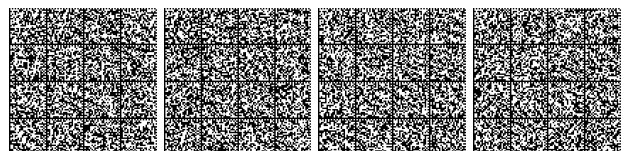
ritenuto, con riguardo alla non manifesta infondatezza, che:

*a)* la legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3 contiene la «Disciplina dei Consorzi di sviluppo industriale»; l'art. 14 della legge concerne, in particolare, la vigilanza della giunta regionale su tali enti pubblici economici; il comma 5-*nonies* dell'art. 14, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lett. *a*), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14 e poi modificato dall'art. 64, comma 2, della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31, dispone testualmente: «Il Commissario liquidatore si sostituisce agli organi disciolti e provvede alla liquidazione del Consorzio, all'estinzione dei debiti esclusivamente nei limiti delle risorse disponibili alla data della liquidazione ovvero di quelle che si ricavano dalla liquidazione del patrimonio del Consorzio medesimo. Il Commissario liquidatore nell'esecuzione delle funzioni attribuite è autorizzato a porre in essere ogni atto funzionale alla liquidazione, alla gestione e alla salvaguardia del patrimonio del Consorzio. In via di interpretazione autentica, la liquidazione si svolge secondo la disciplina e con gli effetti della liquidazione coatta amministrativa»;

*b)* proprio nell'ultimo periodo del comma è contenuta la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, perché l'art. 117, comma 2°, lett. *l*), Cost., attribuisce allo Stato la «legislazione esclusiva» in materia di «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», mentre l'assoggettamento del debitore alla procedura di liquidazione coatta amministrativa comporta sensibili mutamenti, e limitazioni, alla tutela giurisdizionale dei creditori, ivi compresi il divieto di azioni esecutive individuali e la necessità di sottostare alle speciali forme dell'accertamento del passivo (articoli 201, 51 e 52 Legge Fallimentare);

*c)* il medesimo sospetto è stato prospettato negli stessi termini, ed è stato risolto in senso affermativo dalla Corte costituzionale, con riferimento ad analoghe disposizioni di altri enti regionali (art. 11, comma 3-*bis*, della legge della Regione Puglia 9 dicembre 2002, n. 20, dichiarata incostituzionale con sentenza 6 febbraio 2007, n. 25; art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47, dichiarata incostituzionale dalla recentissima sentenza 17 febbraio 2021, n. 22, nella quale è contenuta anche la segnalazione «che l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale»; segnalazione che implica l'auspicio di un intervento del legislatore nazionale, in mancanza del quale l'unica soluzione alternativa percorribile *de jure condito* parrebbe essere la, pur controversa, applicazione a questi enti pubblici delle «procedure di composizione della crisi da sovra indebitamento», introdotte per «porre rimedio» a tutte le «situazioni... non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali diverse da quelle regolate» nella legge 27 gennaio 2012, n. 3);

*d)* sebbene approvato con legge costituzionale, in quanto volto a stabilire «forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma 1°, Cost.), lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1) non prevede alcuna deroga alla potestà legislativa esclusiva dello Stato disposta dal citato art. 117, comma 2°, lett. *l*), Cost.;



e) per ogni più approfondita e dettagliata considerazione sui termini in cui si pone la questione di illegittimità costituzionale è sufficiente il rinvio all'ordinanza di questo tribunale 10-29 dicembre 2020, con cui la medesima questione è stata già rimessa alla Corte costituzionale.

Ritenuto, per quanto riguarda la rilevanza della questione nel presente processo, che:

a) si tratta di procedimento di opposizione avverso il rigetto dell'istanza di ammissione del credito vantato dal ricorrente al passivo della procedura concorsuale di liquidazione coatta amministrativa;

b) qualora fosse dichiarata incostituzionale la disposizione di legge in forza della quale è stata aperta la liquidazione coatta amministrativa, verrebbe meno il presupposto legittimante anche del presente processo di accertamento dello stato passivo, con conseguente improponibilità della domanda nella forma in cui è stata svolta;

c) in altri termini, dalla legittimità della norma di legge regionale dipendono la validità e l'efficacia del provvedimento amministrativo che ha aperto la liquidazione coatta amministrativa e che sta ancora producendo i suoi effetti, uno dei quali è la pendenza del presente processo e la possibilità che esso giunga ad una decisione di merito.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 134 Cost.;*

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

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-nonies, della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3, come sostituito dall'art. 2, comma 141, lett. a), della legge regionale 11 agosto 2016, n. 14, e modificato dall'art. 64, comma 2, della legge regionale 4 agosto 2017, n. 31, in riferimento all'art. 117, comma 2°, lett. 1), Cost. che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di giurisdizione e norme processuali nonché di ordinamento civile;*

*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il presente giudizio fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia;*

*ordina che la presente ordinanza sia comunicata dalla cancelleria al Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.*

Udine, 25 febbraio 2021

*Il Presidente: VENIER*

21C00136

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-026) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 6 3 0 \*

€ 3,00

