

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Venerdì, 27 dicembre 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE  
EDIZIONE STRAORDINARIA





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 274. Ordinanza 4 - 18 dicembre 2019

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Decreto-legge - Procedimento di conversione - Presentazione e approvazione di un emendamento aggiuntivo asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto da due senatori nei confronti del Senato della Repubblica, e (per quanto occorra) della Camera dei Deputati e del Governo della Repubblica - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**

- Emendamento 11.0.43, poi divenuto art. 11-ter del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.
- Costituzione, artt. 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, 72 e 77. .... Pag. 1

### N. 275. Ordinanza 4 - 18 dicembre 2019

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Decreto-legge - Procedimento di conversione - Presentazione di un emendamento aggiuntivo asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge e posizione alla Camera dei deputati della questione di fiducia sull'approvazione - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto da tre deputati nei confronti della Camera e del Governo della Repubblica, nonché (per quanto occorra) del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**

- Emendamento 11.0.43, poi divenuto art. 11-ter del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.
- Costituzione, artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77. .... Pag. 5

### N. 276. Ordinanza 20 novembre - 18 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

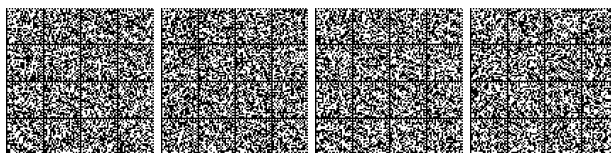
**Processo penale - Astensione del giudice - Obbligo di sottoporre la dichiarazione di astensione al presidente della corte o del tribunale - Omessa limitazione alle ipotesi di astensione dovuta ad "altre gravi ragioni di convenienza" - Denunciata disparità di trattamento rispetto al processo civile, violazione dei principi del giudice naturale precostituito per legge, di buona amministrazione, di soggezione del giudice soltanto alla legge e di imparzialità e terzietà del giudice - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 25, 97, 101 e 111. .... Pag. 9

### N. 277. Sentenza 5 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Animali - Norme della Regione Basilicata per il controllo del randagismo - Cani ricoverati presso i canili - Cessione gratuita a privati ed enti se non reclamati entro trenta giorni dalla cattura, previo espletamento dei "controlli sanitari" - Difformità da norme statali espressive di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**



**Animali - Norme della Regione Basilicata - Attività di tutela degli animali e prevenzione del randagismo consentite alle associazioni animaliste - Limitazione del loro svolgimento alle sole associazioni di volontariato animalista “riconosciute ai sensi della legge 266/1991” - Irragionevole differenziazione tra i soggetti del “terzo settore” - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Animali - Norme della Regione Basilicata - Disciplina in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione - Finalità di “reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l’abbandono” - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

**Animali - Norme della Regione Basilicata - Denuncia di smarrimento di animali da compagnia o d’affezione - Obbligo di presentazione anche alle “Forze dell’ordine” - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, artt. 1, comma 1, lettera c), 6, comma 1, lettere d) ed e), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettere g) e h), e terzo. . . . . Pag. 12

N. 278. Sentenza 6 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Tolleranza abituale e favoreggiamento della prostituzione - Configurazione come illecito penale anche in caso di prostituzione “volontariamente e consapevolmente esercitata” - Denunciata violazione del principio di offensività e, limitatamente al favoreggiamento, di determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte.

– Costituzione, artt. 13, 25 e 27. . . . . Pag. 18

N. 279. Sentenza 6 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attivazione del procedimento - Obbligo anche in caso di mancato svolgimento di attività esecutiva da parte dell’agente della riscossione entro ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto di difesa e del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 238-bis, comma 3, introdotto dall’art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

– Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma. . . . . Pag. 23

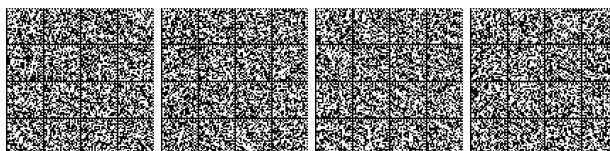
N. 280. Sentenza 19 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Misure esecutive alternative al trattamento in un CPR - Provvedimento del questore che impone l’obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente - Convalida da parte dell’autorità giudiziaria - Necessità che avvenga in udienza con la partecipazione del difensore dell’interessato, eventualmente nominato d’ufficio - Omessa previsione - Denunciata violazione delle garanzie in materia di libertà personale nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1-bis, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129.

– Costituzione, artt. 13 e 24, secondo comma. . . . . Pag. 30



## N. 281. Sentenza 20 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio - Possibilità, nei primi quindici mesi dall'evento calamitoso, di realizzare con mera comunicazione gli interventi non finanziati con risorse pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Installazione di strutture abitative temporanee e amovibili "previa autorizzazione comunale" - Possibilità per i proprietari di immobili dichiarati inagibili a causa degli eventi sismici del 2016 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Ristrutturazioni edilizie con modifiche di sagoma - Possibilità, a fini di ricostruzione di edifici legittimi, nelle zone agricole dei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, artt. 3, comma 1, lettera c), e 24.

– Costituzione, art. 117, terzo comma. . . . . Pag. 40

## N. 282. Ordinanza 6 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Delitto di ingiuria - Abrogazione e trasformazione in illecito civile soggetto a sanzione pecuniaria - Denunciata lesione di diritti inviolabili inerenti al principio fondamentale della dignità umana, lesione di obblighi internazionali e irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di diffamazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

– Legge 28 aprile 2014, n. 67, art. 2, comma 3; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c).

– Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 10. . . . . Pag. 48

## N. 283. Ordinanza 4 - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Molise - Istituzione di una commissione consiliare speciale di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise, con compiti di analisi e facoltà di richiedere informazioni e documenti all'autorità giudiziaria - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

– Legge della Regione Molise 10 dicembre 2018, n. 9, artt. 3, comma 2, e 6, comma 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera h) . . . . . Pag. 51

## N. 284. Sentenza 4 - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Oltraggio a pubblico ufficiale - Pena edittale della reclusione fino a tre anni - Denunciata disparità di trattamento sanzionatorio rispetto al reato di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario nonché violazione del principio di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.**

– Codice penale, art. 341-bis, introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . Pag. 52



## N. 285. Sentenza 19 novembre - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Enunciazione delle finalità generali e delle attività oggetto dell'intervento normativo regionale - Ricorso del Governo - Denunciata genericità della norma impugnata e invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Promozione da parte della Regione di programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza, contrastare l'illegalità e favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale; di intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con enti e associazioni; e di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla disciplina della prevenzione e repressione dei reati, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza delle questioni.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Possibilità che la Regione stipuli accordi e intese "con enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali nel volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1 del 2000" - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno delle associazioni operanti sul territorio regionale, iscritte nel registro nazionale ma non in quello regionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Possibilità per la Regione di promuovere iniziative formative utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, anche in collaborazione con le forze dell'ordine a seguito di apposita stipula di intesa - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla formazione professionale delle forze dell'ordine in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Patrocinio a spese della Regione - Previsione per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa - Definizione con regolamento della Giunta regionale di criteri e modalità di accesso al beneficio - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "norme processuali" - Illegittimità costituzionale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Potenziamento, ad opera della polizia locale, delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose - Promozione da parte della Regione, previa intesa con gli enti locali interessati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

– Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, comma 2, e 8, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41.

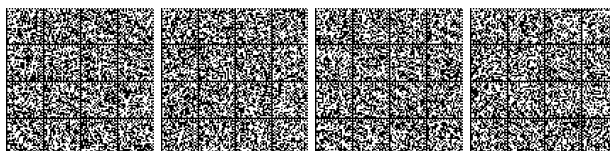
– Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere h) e l).....

Pag. 59

## N. 286. Sentenza 3 - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Valutazione cumulativa dei progetti ai fini della verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente nonché dei principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.**





**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti eolici e fotovoltaici - Prescrizione di distanze minime e della disponibilità di suolo necessaria - Contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Progetti di impianti eolici o fotovoltaici con potenza singolarmente inferiore, ma cumulativamente superiore a 200 kW, riconducibili a un solo soggetto o a un unico centro decisionale - Assoggettamento ad autorizzazione unica regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché violazione dei principi di legalità e di buon andamento - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Sospensione della procedura abilitativa semplificata (PAS) nelle aree interessate da progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché violazione dei principi di legalità e di buon andamento - Non fondatezza della questione.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Aree non idonee all'installazione - Deroga all'applicabilità delle relative fasce di rispetto - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio) - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, artt. 30, 32 (nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3, b.3 e b.4 del comma 1 e nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8), 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996. ....

Pag. 70

N. 287. Sentenza 19 novembre - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Istituzione della banca del latte umano donato - Indicazione di risorse a copertura della spesa - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di effettiva copertura finanziaria - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51, art. 8.
- Costituzione, art. 81, terzo comma. ....

Pag. 87

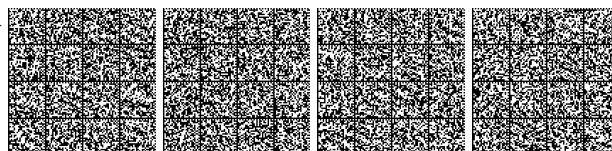
N. 288. Sentenza 20 novembre - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, di una "addizionale" di 8,5 punti percentuali a carico delle imprese creditizie, finanziarie e assicurative - Denunciata introduzione della norma con decreto-legge in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, irragionevole disparità di trattamento impositivo e violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 77, secondo comma. ....

Pag. 92



N. 289. Sentenza 3 - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Disposizioni transitorie sulla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Disposizioni sui controlli degli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Approvazione e revisione da parte della Giunta regionale del piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Non fondatezza della questione.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni per favorire la stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino e delle loro società partecipate utilizzato dai soggetti attuatori - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e accesso ai pubblici impieghi mediante concorso - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, art. 1, comma 1, lettera *d*) (sostitutiva dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14), lettera *f*) (nella parte in cui introduce l'art. 12-*bis*, commi 1, 2 e 5, nella legge della Regione Campania n. 14 del 2016) e lettera *u*) (aggiuntiva del comma 5-*bis* all'art. 49 della legge della Regione Campania n. 14 del 2016).
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *s*) e *p*). . . . . Pag. 105

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 113. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 dicembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale - Rinnovo dei contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione - Conclusione delle procedure già avviate per l'assunzione a tempo indeterminato e scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento - Procedure di internazionalizzazione relativamente al personale già riqualificato quale operatore socio sanitario - Clausola dell'invarianza finanziaria.**

- Legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), intero testo, e artt. 1, 2, 3 e 4. . . . . Pag. 115

N. 228. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 10 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. . . . . Pag. 117





N. 229. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 10 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 134

N. 230. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 10 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 151

N. 231. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 10 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 167

N. 232. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 17 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 13, comma 1, [lettera a),] numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni



urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

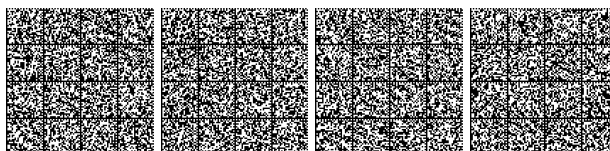
Pag. 184

N. 233. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 17 settembre 2019

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 13, comma 1, [lettera a),] numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.....

Pag. 189



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 274

*Ordinanza 4 - 18 dicembre 2019*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Decreto-legge - Procedimento di conversione - Presentazione e approvazione di un emendamento aggiuntivo asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto da due senatori nei confronti del Senato della Repubblica, e (per quanto occorra) della Camera dei Deputati e del Governo della Repubblica - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**

- Emendamento 11.0.43, poi divenuto art. 11-ter del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.
- Costituzione, artt. 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, 72 e 77.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici:* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'emendamento del Senato della Repubblica 29 gennaio 2019, n. 11.0.43, promosso da Stefano Collina e Daniele Manca, nella qualità di senatori, con ricorso depositato il 25 marzo 2019 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 25 marzo 2019, due senatori in carica per la XVIII legislatura, Stefano Collina e Daniele Manca, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica, «nonché, per quanto occorra, la Camera dei Deputati e il Governo della Repubblica», in relazione «all'abuso del procedimento legislativo» che si sarebbe consumato mediante l'inserimento, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), dell'emendamento 11.0.43 (testo 4), A.S. n. 989 (Conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), poi divenuto art. 11-ter del citato d.l., come convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12;

che i ricorrenti assumono che tale emendamento introdurrebbe nell'originario decreto-legge una «norma intrusa», così da configurare «una ipotesi di grave abuso del procedimento legislativo, in spregio degli artt. 67, 68, 70, 71 e 77 Cost.»;



che, in particolare, in ordine alle disposizioni introdotte con il citato emendamento, sarebbero violati: l'art. 67 della Costituzione in quanto non sarebbe stata garantita ai senatori la facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni, così impedendo loro l'esercizio del libero mandato parlamentare; l'art. 68 (*recte*: 68, primo comma) Cost., in quanto sarebbe stata compressa la loro facoltà di esprimere opinioni e voti; l'art. 71 (*recte*: 71, primo comma) Cost., in quanto sarebbe stato impedito ai medesimi senatori di esercitare il loro potere di iniziativa legislativa, nella forma della proposta di emendamenti; l'art. 72 Cost., in quanto non sarebbe stato loro consentito di esercitare in maniera effettiva le facoltà di esame, valutazione, emendamento, né in commissione né in assemblea; gli artt. 70 e 77 Cost., in quanto sarebbe stata negata l'essenza stessa della funzione legislativa delle Camere, imponendo al Parlamento di ratificare scelte maturate altrove;

che i ricorrenti ricordano che l'art. 11-*ter* del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, interviene su una materia assai complessa e dibattuta negli ultimi anni (le cosiddette trivelle) e, in particolare: sospende i permessi di prospezione, esplorazione e ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi, sia per aree in terraferma che in mare, con una moratoria di 18-24 mesi, onerosa per il bilancio dello Stato; affida al Ministero dello sviluppo economico, entro 18 mesi, il compito di approvare il Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee (PiTESAI), al fine di individuare le aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse; e, infine, aumenta di 25 volte i canoni di concessione;

che il ricorso ricostruisce il procedimento di conversione del d.l. n. 135 del 2018, a partire dalla sua presentazione in prima lettura al Senato della Repubblica in data 14 dicembre 2018 fino alla sua approvazione in via definitiva nel termine di sessanta giorni, e illustra dettagliatamente le fasi dell'esame svolto all'interno del Senato (A.S. 989) - in sede referente presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Lavori pubblici, comunicazioni); in sede consultiva presso la V Commissione (Bilancio) e la X (Commissione industria, commercio e turismo); e infine in aula - con ampia produzione di documenti relativi alle diverse fasi dei lavori parlamentari, mentre dà conto in modo sintetico della successiva conclusione dell'*iter* legislativo presso la Camera dei deputati (A.C. 1550);

che in relazione ai lavori svolti presso la Camera dei deputati i ricorrenti ricordano che il Comitato per la legislazione, nel suo parere del 31 gennaio 2019, depositato in allegato al ricorso: ha raccomandato al legislatore di attenersi alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei»; ha osservato che «il decreto-legge, originariamente composto da 12 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 28 articoli complessivi; in termini di commi si è passati dai 39 commi iniziali a 152 commi complessivi»; e ha concluso che «destano comunque perplessità, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, alcune norme inserite nel corso dell'*iter*», tra le quali l'emendamento oggetto del presente conflitto;

che, quanto all'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo, i senatori affermano di agire nella loro qualità di poteri dello Stato a tutela delle proprie prerogative costituzionali (artt. 67, 68, 70, 71, primo comma, e 72 Cost.), anche relative al procedimento legislativo, conformemente al più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto ai singoli parlamentari la qualifica di potere dello Stato, abilitato a sollevare conflitti di attribuzione in caso di "abuso del potere legislativo", richiamando ampi passaggi dell'ordinanza di questa Corte n. 17 del 2019;

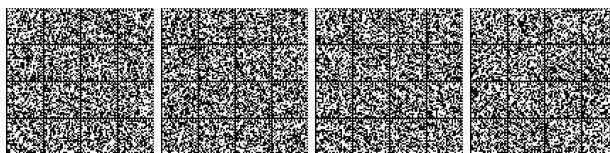
che, quanto all'ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo, sarebbero innanzitutto soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo cui i conflitti tra poteri dello Stato devono avere a oggetto «la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», perché si tratterebbe di un conflitto «di evidente tono costituzionale»;

che le lesioni lamentate si risolverebbero in violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione, in quanto le prerogative costituzionali dei senatori ricorrenti di cui agli artt. 67, 68, 70, 71, 72 Cost. sarebbero state «palesamente pregiudicate da un evidente abuso della funzione legislativa, anche in ragione della illegittima utilizzazione dei meccanismi di cui all'art. 77 Cost.» (si richiama ancora l'ordinanza di questa Corte n. 17 del 2019);

che, nel merito, i ricorrenti sostengono che l'aggiunta in sede di conversione di norme eterogenee rispetto al decreto-legge implichi uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge e della funzione ascritta al procedimento di conversione (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 32 del 2014, n. 22 del 2012, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007);

che l'eterogeneità dell'emendamento 11.0.43, aggiunto in sede di conversione, sarebbe palese, come segnalato e contestato più volte nel corso dell'*iter* parlamentare al Senato;

che i ricorrenti ricordano che nella seduta del 28 gennaio 2019 il Presidente del Senato ha ritenuto inammissibili e quindi stralciati 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente dalle Commissioni riunite Affari costituzionali



e Lavori pubblici, ma avrebbe tuttavia salvato 23 emendamenti comunque difficilmente riconducibili alle finalità e al contenuto del testo originario del decreto-legge il quale rispondeva alla finalità di introdurre, come specificato nel titolo, «disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», al fine di «imprimere ulteriore slancio alla modernizzazione dell'azione pubblica»;

che a tali finalità sarebbe del tutto estraneo l'emendamento in questione, oltre a quelli stralciati dalla Presidenza, dato che esso, affrontando «il controverso tema delle attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi», non apparirebbe riconducibile ad alcuno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge né alla sua *ratio* complessiva;

che, sempre nel corso della trattazione in aula al Senato, sul punto era stata presentata a firma del senatore Malan una apposita questione pregiudiziale, nella quale si sottolineava proprio l'abuso delle forme di conversione del decreto-legge in cui sarebbero incorsi il Parlamento e il Governo aggiungendo emendamenti quali appunto quello contestato;

che, in definitiva, secondo i ricorrenti, l'art. 11-ter «pone una norma intrusa, vale a dire una regolamentazione priva di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al decreto-legge», con l'effetto di spezzare quel nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost. (si richiama ancora la sentenza di questa Corte n. 32 del 2014);

che il venir meno del legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, oltre a rappresentare un vizio di legittimità costituzionale della legge di conversione, comprometterebbe le ordinarie dinamiche del confronto parlamentare e di conseguenza menomerebbe le prerogative costituzionali del singolo parlamentare;

che, sempre secondo i ricorrenti, le attività di ricerca, esplorazione e prospezione di idrocarburi sarebbero da anni «oggetto di vivace scontro non solo politico, oltre che di un apposito *referendum* abrogativo nel 2016 (questione trivelle)»;

che, di conseguenza, «[u]na riforma di tale materia avrebbe dovuto essere inserita all'interno di provvedimenti specifici, mediante un disegno di legge ordinario, oggetto di dibattito nelle relative commissioni competenti per materia, lasciando così spazio adeguato ai singoli parlamentari per effettuare approfondimenti e audizioni, presentare testi alternativi ed emendamenti, esprimere opinioni anche in contraddittorio e votare in maniera consapevole e informata, dando piena esplicitazione alle forme di cui agli artt. 70 e ss. Cost. e non certo essere "infilata" impropriamente nella conversione di decreto-legge del tutto eterogeneo»;

che la compressione dell'*iter* legislativo avrebbe precluso «al singolo senatore di assolvere a quella funzione di confronto e di garanzia indispensabili nel procedimento di formazione della volontà parlamentare»;

che, per quel che riguarda l'andamento dei lavori parlamentari, i ricorrenti sottolineano che, nel corso delle sedici sedute delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Lavori pubblici, comunicazioni) in sede referente, l'emendamento sugli idrocarburi - dopo diversi rinvii - sarebbe stato esaminato e discusso solamente nella seduta pomeridiana del 24 gennaio, nella quale sono stati esaminati 98 emendamenti dalle ore 18 alle ore 20,20, con un tempo di discussione di circa un 1 minuto e 30 secondi per emendamento;

che, ancora, la X Commissione (Industria, commercio, turismo) competente per materia non avrebbe avuto modo di esprimersi;

che le lesioni delle prerogative dei singoli senatori apparirebbero «gravissime» anche nella fase dell'esame in assemblea, dove il termine per la presentazione degli emendamenti sarebbe risultato essere pari a solo due ore lavorative;

che, in definitiva, secondo i ricorrenti, sarebbe «stato pregiudicato uno dei momenti essenziali dell'*iter* legis, vale a dire il confronto e la discussione tra le diverse forze politiche» e quindi sarebbero state menomate le prerogative del singolo senatore, attraverso «una forma evidente di abuso del procedimento legislativo».

Considerato che in questa fase del giudizio la Corte costituzionale è chiamata a verificare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, se sussistono i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

che sotto il profilo soggettivo, questa Corte ha già riconosciuto che «la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea» (ordinanza n. 17 del 2019);

che, tuttavia, la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha precisato che «la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, «il sindacato di questa Corte [deve] essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione»;





che ai fini dell'ammissibilità del conflitto è pertanto necessario che dalla stessa prospettazione di parte contenuta nel ricorso emerga «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita» al singolo parlamentare;

che i senatori ricorrenti lamentano davanti a questa Corte che le modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato l'emendamento 11.0.43 (testo 4), A.S. n. 989, inserito quale norma asseritamente «intrusa» in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), avrebbero violato le prerogative proprie di ogni rappresentante della Nazione garantite dagli artt. 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, e 72 della Costituzione, anche in relazione all'art. 77 Cost.;

che è vero - come più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze n. 226 e n. 181 del 2019, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012) - che in sede di conversione non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.; e ciò allo scopo di evitare che l'*iter* procedimentale «peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 154 del 2015), previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare;

che se - in astratto - la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia - in concreto, nel caso di specie - il ricorso non offre elementi tali da portare all'evidenza di questa Corte né l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti;

che nel ricorso l'eterogeneità dell'emendamento è solo asserita sulla base di un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge;

che, d'altra parte, dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare, né sui contenuti dell'emendamento, né sulla sua ammissibilità, come dimostra il dibattito culminato con la comunicazione del 28 gennaio 2019 (Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 84ª seduta) con cui il Presidente di assemblea ha reso noto di avere stralciato, proprio per carenza di omogeneità con il decreto-legge, 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Lavori pubblici, comunicazioni);

che, in queste specifiche circostanze, dalla prospettazione del ricorso «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione», che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti (ordinanza n. 17 del 2019);

che, di conseguenza, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

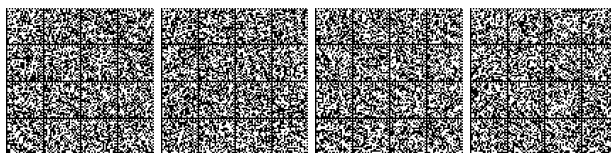
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 275

*Ordinanza 4 - 18 dicembre 2019*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Decreto-legge - Procedimento di conversione - Presentazione di un emendamento aggiuntivo asseritamente eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge e posizione alla Camera dei deputati della questione di fiducia sull'approvazione - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto da tre deputati nei confronti della Camera e del Governo della Repubblica, nonché (per quanto occorra) del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari - Inammissibilità del ricorso.**

- Emendamento 11.0.43, poi divenuto art. 11-*ter* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.
- Costituzione, artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'approvazione, da parte del Senato della Repubblica, dell'emendamento n. 11.0.43, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», e dell'approvazione della legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, promosso da Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani, nella qualità di deputati, con ricorso depositato il 26 marzo 2019 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 26 marzo 2019, i deputati Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Governo della Repubblica, «nonché, per quanto occorra», del Senato della Repubblica;

che i ricorrenti chiedono che la Corte costituzionale dichiari che «non spettava al Parlamento introdurre, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”, l'emendamento 11.0.43 poi divenuto l'art. 11-*ter* sull'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, peraltro votandolo con questione di fiducia», e che, conseguentemente, «annulli la medesima disposizione»;

che le modalità con cui è stato approvato tale emendamento sarebbero lesive delle prerogative riconosciute ai parlamentari dagli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 della Costituzione, e l'approvazione sarebbe avvenuta in violazione dell'art. 77 Cost.;

che, secondo i ricorrenti, il testo della proposta di emendamento sarebbe stato «concordato al di fuori delle sedi parlamentari, essendo frutto di una apposita riunione a Palazzo Chigi»;



che, con riferimento all'esame svoltosi presso il Senato, i ricorrenti contestano la decisione di ritenere l'emendamento ammissibile, nonostante esso fosse «difficilmente riconducibile» alle finalità e al contenuto del testo originario del decreto-legge;

che, con riferimento ai lavori svoltisi presso la Camera, l'esame del disegno di legge sarebbe avvenuto «trascurando completamente i dubbi, le perplessità procedurali e contenutistiche e malgrado il secco parere negativo del Comitato per la Legislazione»;

che il Governo avrebbe «forzato i tempi di esame» nonché «fatto bocciare tutti gli emendamenti»;

che la posizione della questione di fiducia, avvenuta il 5 febbraio 2019, avrebbe eliminato «in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei Deputati», nonostante il termine per la conversione in legge fosse fissato per il 12 febbraio 2019;

che, nel corso dei lavori alla Camera, in più occasioni sarebbe stata denunciata l'estraneità dell'art. 11-ter rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

che, in particolare, i ricorrenti sottolineano che, nel corso dell'esame avvenuto nella X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo), tutti gli emendamenti presentati al testo erano stati respinti;

che, nel proprio parere, il Comitato per la legislazione avrebbe richiamato la necessità di attenersi alla giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità degli emendamenti rispetto al testo originale del decreto-legge, ma che «di tale parere il Governo non ha tenuto alcun conto»;

che, anche in sede consultiva, presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera, sarebbero «emerse significative criticità» dovute all'eterogeneità del testo del decreto-legge come approvato dal Senato;

che la posizione e l'approvazione della questione di fiducia sul testo approvato dalla decima commissione, identico a quello adottato dal Senato, avrebbe compresso i tempi della trattazione;

che, anche durante le sedute del 6 e 7 febbraio 2019, svoltesi in Assemblea, sarebbe stata contestata da più deputati la scelta di porre la questione di fiducia, poiché tale scelta - impedendo alla Camera di esercitare le prerogative di cui è titolare e di discutere il merito del provvedimento e di modificarlo - avrebbe vanificato «il ruolo del Parlamento», determinato il sostanziale venir meno del bicameralismo paritario e condotto, inoltre, alla conversione di un decreto-legge non conforme alla giurisprudenza costituzionale;

che, con riferimento all'ammissibilità del ricorso, quanto al profilo soggettivo, i deputati si configurerebbero, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quali «poteri dello Stato a tutela delle proprie prerogative costituzionali, anche relative al procedimento legislativo», in base a quanto statuito dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale;

che sussisterebbe anche il profilo oggettivo, poiché le prerogative che la Costituzione attribuisce ad ogni parlamentare agli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost. sarebbero state «palesamente pregiudicate da un evidente abuso della funzione legislativa, anche in ragione della illegittima utilizzazione dei meccanismi di cui all'art. 77 Cost.»;

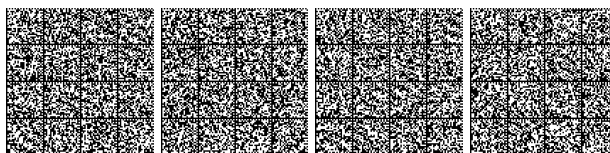
che, in particolare, le modalità di esame e approvazione della legge di conversione in legge del d.l. n. 135 del 2018, attraverso la posizione della questione di fiducia, «finalizzata anche a "coprire" l'aggiunta di norme eterogenee rispetto al decreto-legge», configurerebbero un «evidente abuso del procedimento legislativo e una palese lesione delle prerogative costituzionali a tutela del momento deliberativo [...], nonché della libertà del parlamentare»;

che i deputati sarebbero stati «costretti a limitare esame e discussione a poche ore, a ritirare o far bocciare tutti gli emendamenti e a votare un testo non concordato in parlamento e blindato dalla questione di fiducia»;

che ne deriverebbe «un caso gravissimo di monocameralismo rafforzato», in cui solo il ramo del Parlamento che per primo esamina il decreto-legge potrebbe emendarne il testo, mentre i parlamentari dell'altro ramo sarebbero «costretti al silenzio»;

che i ricorrenti evidenziano come il ricorso alla questione di fiducia determinerebbe «alterazioni procedurali di non poco momento, vale a dire la priorità, l'indivisibilità e l'inemendabilità del testo», snaturando il «ruolo dialogico dell'emendamento nell'ambito della discussione parlamentare» e compromettendo la «potestà di interlocuzione, rappresentanza e dibattito di cui i singoli parlamentari sono titolari», con pregiudizio del momento deliberativo, che rappresenta uno degli assi portanti del parlamentarismo;

che la preclusione del potere di emendamento determinerebbe la compromissione dell'esercizio della funzione legislativa che spetta a ciascun parlamentare e lederebbe «il diritto di ciascun parlamentare di ottenere un'adeguata discussione prodromica alla votazione sulla proposta emendativa»;



che, in simili circostanze, la decisione del Parlamento, lungi dal costituire il frutto di un pubblico dibattito, verrebbe ridotta a un «mero prodotto legislativo preconfezionato» e comporterebbe una «indubbia “coercizione politica”, che lede la forma e la sostanza del procedimento legislativo, in spregio allo spirito democratico della Costituzione», ancora più lesiva per i parlamentari di opposizione, i quali vedrebbero il loro voto diventare del tutto irrilevante, minandosi così anche «la rappresentatività del parlamentare»;

che la «coartazione delle prerogative parlamentari» sarebbe ancora più grave nel presente caso, poiché la questione di fiducia avrebbe garantito la possibilità di approvare un «emendamento chiaramente ultroneo» ed eterogeneo rispetto al testo del decreto-legge, in violazione dell'art. 77 Cost., così che l'accelerazione del procedimento di conversione determinata dalla posizione della questione di fiducia sarebbe stata «sfruttata in maniera fraudolenta»;

che, quindi, ai deputati ricorrenti sarebbe stato: impedito l'esercizio del libero mandato parlamentare, in violazione dell'art. 67 Cost.; non consentito di esprimere opinioni e voti, in violazione dell'art. 68 Cost.; precluso l'esercizio del potere di iniziativa, in ragione dei tempi ristretti di esame del disegno di legge di conversione e dell'assenza di un autonomo disegno di legge ordinario sul tema delle attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, in violazione dell'art. 71 Cost.; interdetto di «esplicare la facoltà di emendamento», a causa soprattutto della posizione della questione di fiducia, in violazione dell'art. 72 Cost. Con conseguente negazione della «essenza stessa della attribuzione della funzione legislativa», in violazione dell'art. 70 Cost., essendo stati tutti i parlamentari costretti a votare un emendamento eterogeneo rispetto al testo del decreto-legge approvato dal Governo, in specifica violazione anche dell'art. 77 Cost.

Considerato che i deputati Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Governo della Repubblica, «nonché, per quanto occorra», del Senato della Repubblica, per chiedere che questa Corte dichiari che «non spettava al Parlamento introdurre, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”, l'emendamento 11.0.43 poi divenuto l'art. 11-ter sull'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, peraltro votandolo con questione di fiducia», domandando, conseguentemente, l'annullamento della medesima disposizione;

che, secondo i ricorrenti, le modalità di approvazione della legge 11 febbraio 2019, n. 12 - con cui il Parlamento ha convertito il d.l. n. 135 del 2018 inserendo all'interno dello stesso l'art. 11-ter, contenente un emendamento asseritamente estraneo al testo originario del decreto-legge - avrebbero determinato la lesione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, previste agli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost., con violazione, altresì, dell'art. 77 Cost.;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 ha riconosciuto l'esistenza di «una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea», e ha affermato che esse possono essere difese di fronte a questa Corte con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha precisato che «la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione»;

che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare allegghi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» delle proprie funzioni costituzionali;

che, al contrario, lo stesso ricorso dà diffusamente atto che, in più occasioni e in diversi momenti dell'iter di conversione di cui è questione, i componenti della Camera hanno potuto discutere, avanzare proposte di modifica e votare in merito all'asserita estraneità dell'emendamento contestato (art. 11-ter) rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

che, in particolare, secondo quanto i ricorrenti medesimi affermano, ciò risulta avvenuto durante l'esame del testo da parte delle commissioni, sia in sede referente - ove il suddetto art. 11-ter è stato oggetto di proposte emendative, poste in votazione ma respinte - sia in sede consultiva;



che, ancora, il Comitato per la legislazione ha adottato il prescritto parere ai sensi dell'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e successive modifiche e integrazioni;

che, durante l'esame da parte dell'Assemblea, si è regolarmente svolta la discussione generale sul testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge;

che, al termine di quest'ultima, ricordano i ricorrenti essere stata discussa, votata e respinta una questione pregiudiziale presentata, proprio a causa della supposta eterogeneità degli emendamenti approvati al Senato, con l'obiettivo di non consentire l'ulteriore esame del disegno di legge;

che, inoltre, sulla stessa successiva posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione - su cui si appuntano, altresì, le censure dei ricorrenti - il ricorso medesimo dà conto dello svolgimento di un ampio dibattito, anche con riferimento all'art. 11-*ter* del d.l. n. 135 del 2018;

che, in ogni caso, anche dopo la posizione della questione di fiducia, il procedimento, sempre in base a quel che risulta dal ricorso stesso, si è svolto secondo quanto disposto nell'art. 116 regol. Camera, ai cui sensi, se il voto dell'assemblea è favorevole, l'articolo unico del disegno di legge di conversione è approvato, e tutti gli emendamenti si intendono respinti;

che, dunque, il ricorso dà ampiamente atto che i deputati hanno avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione;

che, in definitiva, è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 17 del 2019);

che, restando impregiudicata l'eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare, nelle specifiche circostanze del caso di specie - come descritte dagli stessi ricorrenti - pur in seguito all'applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia, non risulta prospettata alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare nell'ambito del procedimento di conversione;

che, infine, le contraddittorie allegazioni dei ricorrenti sul punto dispensano dall'esame di altri profili di ammissibilità del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione dell'atto o dell'omissione asseritamente lesivi delle attribuzioni dei singoli parlamentari;

che, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai deputati Galeazzo Bignami, Marco di Maio e Alberto Pagani, nei confronti della Camera dei deputati, del Governo della Repubblica e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

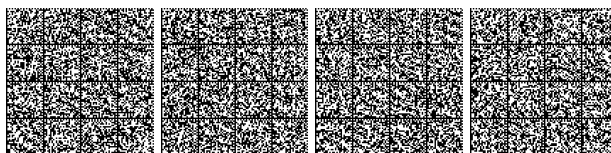
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 276

Ordinanza 20 novembre - 18 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Astensione del giudice - Obbligo di sottoporre la dichiarazione di astensione al presidente della corte o del tribunale - Omessa limitazione alle ipotesi di astensione dovuta ad “altre gravi ragioni di convenienza” - Denunciata disparità di trattamento rispetto al processo civile, violazione dei principi del giudice naturale precostituito per legge, di buona amministrazione, di soggezione del giudice soltanto alla legge e di imparzialità e terzietà del giudice - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 25, 97, 101 e 111.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Fermo, nel procedimento penale a carico di G. C., con ordinanza del 17 ottobre 2018, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Fermo ha sollevato, con ordinanza del 17 ottobre 2018, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 2 (*recte*: 3), 25, 97, 101 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la dichiarazione di astensione del giudice venga sottoposta per la decisione al capo dell'ufficio nelle sole ipotesi previste dalla lettera *h*) di detto articolo, vale a dire per il caso di astensione dovuta ad «altre gravi ragioni di convenienza»;

che in punto di fatto il giudice rimettente ha premesso di essersi già pronunciato - adottando sentenza di non luogo a procedere ai sensi dell'art. 425 cod. proc. pen. - nei confronti del medesimo imputato in altro procedimento, nel quale era contestato il reato di falsa testimonianza, in quanto l'imputato, deponendo come testimone in un procedimento civile per opposizione alla esecuzione avverso atto di precetto, aveva dichiarato il falso affermando di non aver mai consegnato a due avvocati un assegno, sulla cui base era stata promossa l'azione esecutiva;

che l'imputazione elevata nei confronti dello stesso imputato nel giudizio *a quo* riguardava, invece, la falsa denuncia di smarrimento del medesimo assegno, in realtà consegnato allo stesso legale, che veniva in tal modo indirettamente incolpato del delitto di ricettazione;





che trattandosi, dunque, di fatti fra loro strettamente connessi, riguardanti proprio le false dichiarazioni e la falsa denuncia di smarrimento dello stesso titolo di credito da parte della medesima persona, il giudice formulava dichiarazione di «astensione obbligatoria ex art. 37 c.p.p. così come modificato dalla [C]orte [c]ostituzionale (sentenza n. 283 [del] 2000)»: dichiarazione che, peraltro, veniva respinta dal Presidente del Tribunale con nota del 30 settembre 2016;

che lo stesso giudice rimettente, non condividendo tale determinazione, provvedeva a rinnovare la dichiarazione di astensione sulla base di ulteriori argomentazioni, e, a fronte di un nuovo rigetto da parte del Presidente del Tribunale, investiva, attraverso la formulazione di un quesito, il Consiglio superiore della magistratura, il quale rispondeva al quesito medesimo con nota del 22 febbraio 2018, ove si confermava «che il dirigente dell'ufficio investito della dichiarazione del motivo di astensione deve valutare la sussistenza delle circostanze dedotte a sostegno della dichiarazione stessa»;

che, preso dunque atto dello stallo decisorio venutosi a determinare, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, cod. proc. pen., censurato nella parte in cui non limita l'intervento decisorio del presidente della corte o del tribunale in tema di dichiarazione di astensione ai soli casi di astensione dovuta alle altre «gravi ragioni di convenienza» di cui allo stesso art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen.;

che la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. (erroneamente indicato come art. 2), «sia sotto il profilo dell'ineguaglianza di situazioni ingiustificatamente differenti a seconda che vi sia un processo civile ovvero un processo penale», essendo il regime dell'astensione nel processo civile disciplinato dalle diverse regole dettate dall'art. 51 del codice di procedura civile, «sia sotto il profilo della manifesta irragionevolezza per il meno garantito trattamento riservato a situazioni uguali, che possano rispettivamente verificarsi nel processo civile [o] nel processo penale, ove, inoltre, vengono di regola [in] rilievo, a differenza che nel processo civile, diritti fondamentali»;

che risulterebbe violato anche l'art. 25 Cost., «nella misura in cui vedere regolata da un semplice procedimento amministrativo, senza possibilità d'impugnazione e senza obbligo di motivazione, una fattispecie oggettiva di ipotesi di astensione obbligatoria», contrasterebbe con il principio del giudice naturale precostituito per legge;

che sarebbe vulnerato anche l'art. 97 Cost., «a causa degli elementi di maggiore incertezza operativa che inevitabilmente deriverebbero dal far decidere il capo dell'ufficio circa l'ipotesi di astensione obbligatoria»;

che apparirebbe leso l'art. 101 Cost., «nella misura in cui un soggetto che esercita attività giurisdizionale si vede sottratto, senza che a fondare tale scelta di legge ragioni di buona amministrazione possano rinvenirsi, il potere-dovere di decidere da un provvedimento amministrativo non impugnabile e senza obbligo di motivazione»;

che compromesso sarebbe, infine, anche l'art. 111 Cost., «nella misura in cui viene a incidere con una normativa irragionevole sull'attività del giudice, così neutralizzando o limitando la sua funzione di terzietà o imparzialità»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

Considerato che il Tribunale ordinario di Fermo solleva, in riferimento agli artt. 2 (*recte*: 3), 25, 97, 101 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui non limita l'obbligo di sottoporre la dichiarazione di astensione alla decisione del presidente della corte o del tribunale al solo caso di astensione previsto dallo stesso art. 36, comma 1, lettera *h*), vale a dire all'astensione dovuta ad altre «gravi ragioni di convenienza»;

che a parere del giudice *a quo* - il quale si ritiene «pregiudicato» per aver adottato una decisione di non luogo a procedere in altro procedimento riguardante lo stesso imputato per fatti intimamente connessi a quelli per i quali pende il giudizio principale - la disposizione censurata, nell'affidare la decisione sulla dichiarazione di astensione al capo dell'ufficio per casi diversi da quelli previsti nell'art. 36, comma 1, lettera *h*), del codice di rito, darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento rispetto al processo civile, ove invece, a norma dell'art. 51 del codice di procedura civile, la dichiarazione di astensione è subordinata alla autorizzazione del capo dell'ufficio solo nel caso in cui ricorrano «gravi ragioni di convenienza», corrispondente a quello di cui alla richiamata lettera *h*) dell'art. 36, comma 1, cod. proc. pen.;

che vulnerati risulterebbero anche, sotto vari profili, il principio del giudice naturale precostituito per legge, nonché quelli di buona amministrazione, di soggezione del giudice soltanto alla legge e di imparzialità e terzietà del giudice;

che, nel formulare il quesito di costituzionalità, il giudice *a quo* non ha tenuto peraltro conto della circostanza che questa Corte, con la sentenza n. 113 del 2000, ha sottolineato come sia proprio l'ipotesi di astensione per gravi ragioni di convenienza, di cui all'art. 36, comma 1, lettera *h*), cod. proc. pen., la sede nella quale far confluire l'obbligo di astensione del giudice, nei casi in cui il pregiudizio discenda da attività processuali svolte in precedenza; assunto, questo,





ribadito nella sentenza n. 283 del 2000, con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che potesse essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, avesse espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto;

che nella richiamata sentenza n. 113 del 2000, interpretativa di rigetto, la Corte ha infatti fra l'altro affermato il principio secondo il quale «la formulazione dell'art. 36, comma 1, lettera h) del codice di procedura penale ha una sfera di applicazione sufficientemente ampia da comprendere anche le ipotesi in cui il pregiudizio alla terzietà del giudice derivi da funzioni esercitate in un diverso procedimento», sottolineando che tale principio «costituisce svolgimento di quanto prefigurato da questa Corte nelle sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997, nelle quali si è indicato, per la realizzazione del principio del giusto processo, in simili evenienze, il più duttile strumento dell'astensione e della ricusazione, che consente valutazioni in concreto e caso per caso, e che non postula oneri preventivi di organizzazione»;

che, pertanto, la richiesta del giudice rimettente di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui non sottopone la dichiarazione di astensione del giudice al Capo dell'ufficio [nelle] sole ipotesi [...] di astensione per gravi ragioni di convenienza non altrimenti specificate», si rivela priva di rilevanza nel giudizio principale, in quanto - al lume della richiamata sentenza di questa Corte - quel caso "innominato" di astensione obbligatoria assorbe proprio le ipotesi di astensione determinata dal pregiudizio che scaturisce da funzioni esercitate dal giudice in altro procedimento: vale a dire, proprio l'ipotesi cui si riferisce la vicenda oggetto del procedimento *a quo*;

che, d'altra parte, va pure rilevato come la "modifica" che il giudice *a quo* intenderebbe perseguire, darebbe vita a conseguenze eccentriche rispetto al sistema, in quanto la stessa andrebbe "coordinata" con la previsione sancita dall'art. 42, comma 2, cod. proc. pen., il quale, nello stabilire che «[i]l provvedimento che accoglie la dichiarazione di astensione [...] dichiara se e in quale parte gli atti compiuti precedentemente dal giudice astenutosi [...] conservano efficacia», è stato dettato - come puntualizza la relazione al progetto preliminare - dalla ritenuta e condivisibile «opportunità che competente ad adottare le decisioni di cui al comma 2 dell'art. 42 sia un giudice diverso da quello che ha emesso i provvedimenti cui si riferisce la norma citata»;

che, pertanto, le questioni proposte devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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. 36, comma 3, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 97, 101 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Fermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 277

Sentenza 5 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Animali - Norme della Regione Basilicata per il controllo del randagismo - Cani ricoverati presso i canili - Cessione gratuita a privati ed enti se non reclamati entro trenta giorni dalla cattura, previo espletamento dei “controlli sanitari” - Difformità da norme statali espressive di principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

**Animali - Norme della Regione Basilicata - Attività di tutela degli animali e prevenzione del randagismo consentite alle associazioni animaliste - Limitazione del loro svolgimento alle sole associazioni di volontariato animalista “riconosciute ai sensi della legge 266/1991” - Irragionevole differenziazione tra i soggetti del “terzo settore” - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Animali - Norme della Regione Basilicata - Disciplina in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione - Finalità di “reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l’abbandono” - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Non fondatezza della questione.**

**Animali - Norme della Regione Basilicata - Denuncia di smarrimento di animali da compagnia o d’affezione - Obbligo di presentazione anche alle “Forze dell’ordine” - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, artt. 1, comma 1, lettera *c*), 6, comma 1, lettere *d*) ed *e*), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lettere *g*) e *h*), e terzo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *c*), 6, comma 1, lettere *d*) ed *e*), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio-6 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Udito nell’udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;  
udito l’avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 30 gennaio-6 febbraio 2019 e depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (reg. ric. n. 14 del 2019), ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera *c*), 6, comma 1, lettere *d*) ed *e*), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione).

2.- In primo luogo, la parte ricorrente impugna l'art. 6, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui «[I]e aziende sanitarie locali provvedono alla soppressione, esclusivamente con metodi eutanascici, dei cani e gatti raccolti, qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 19, comma 1», articolo ove si prevede che «[i]l responsabile degli animali da compagnia o d'affezione è tenuto a denunciare lo smarrimento o la sottrazione dell'animale, entro cinque giorni, al Servizio veterinario ufficiale o alle Forze dell'Ordine».

2.1.- Secondo la difesa statale la disposizione regionale impugnata consentirebbe alle aziende sanitarie locali di procedere alla soppressione, con metodi eutanascici, di cani e gatti in carenza della denuncia di smarrimento o sottrazione degli animali al servizio veterinario ufficiale e alle forze dell'ordine, entro il termine di cinque giorni dallo smarrimento o sottrazione.

Tale previsione contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 2, commi 2 e 6, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La legislazione statale, infatti, stabilisce che «i cani vaganti ritrovati, catturati o comunque provenienti dalle strutture di cui al comma 1 dell'art. 4, non possono essere soppressi» (art. 2, comma 2), mentre gli animali ricoverati in tali strutture «possono essere soppressi, in modo esclusivamente eutanascico, ad opera di medici veterinari, soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità» (art. 2, comma 6).

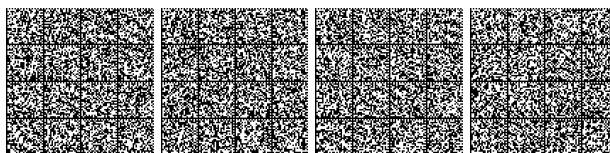
3.- In secondo luogo, la difesa statale impugna l'art. 10, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018. Ivi, si prevede che «se non reclamati entro 30 giorni dalla cattura, previo espletamento dei controlli sanitari, i cani possono essere ceduti gratuitamente ai privati oppure ad Enti ed Associazioni protezionistiche, zoofile ed animaliste che dispongono obbligatoriamente di un ricovero».

3.1.- Siffatta disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», posti dall'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991, secondo cui «se non reclamati entro il termine di sessanta giorni i cani possono essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previo trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili».

La disciplina regionale, quindi, derogherebbe, sia per il termine più breve, sia per la procedura, alle disposizioni statali di principio, riducendo così le garanzie a tutela della salute.

4.- La legge impugnata sarebbe altresì lesiva dell'art. 3 Cost., in riferimento a numerose disposizioni che consentirebbero alle sole associazioni di volontariato riconosciute ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), ossia le organizzazioni di volontariato, le attività previste per le associazioni animaliste zoofile e di protezione animale di cui alla legge n. 281 del 1991.

Le disposizioni censurate, nella specie, sono: l'art. 6, comma 1, lettera *d*), ove si prevede che le aziende sanitarie locali possano stipulare accordi di collaborazione con i privati e le associazioni di volontariato animaliste (di cui al successivo art. 7) per la gestione delle colonie feline; l'art. 7, secondo cui le associazioni «di volontariato animalista [...] riconosciute ai sensi della legge 266/1991 [...] possono collaborare alla realizzazione degli interventi di educazione sanitaria e di controllo demografico della popolazione di cani e gatti che vivono in libertà» (comma 1), potendo partecipare e collaborare alle attività del canile (comma 2), con priorità nell'affidamento della gestione dei canili (comma 3); l'art. 8, laddove si stabilisce che i Comuni e i servizi veterinari possano avvalersi della collaborazione delle guardie volontarie e degli operatori zoofili volontari appartenenti alle associazioni di volontariato di cui all'art. 7; l'art. 21, commi 3 e 4, che contiene un riferimento alle sole associazioni di volontariato tra gli enti abilitati a stipulare accordi di collaborazione con i Comuni per la gestione delle colonie feline e il censimento delle zone sede delle stesse; l'art. 23, comma 2, il quale prevede che le associazioni animaliste idonee a essere cessionarie di cani e gatti siano esclusivamente le organizzazioni di volontariato; l'art. 34, comma 3, in forza del quale gli interventi di cui al piano operativo per la tutela del benessere degli animali, predisposto della Regione, possono essere attuati tramite specifiche convenzioni tra gli enti locali e le sole associazioni di volontariato animalista.



4.1.- La difesa statale sottolinea, a tal proposito, che la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo rientrerebbero tra le attività d'interesse generale di cui all'art. 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», che possono essere svolte senza fini di lucro dagli enti del Terzo settore, senza distinzioni tra associazioni di volontariato, di promozione sociale, nonché (una volta operativo il registro unico) altre tipologie di enti, anche non costituiti in forma associativa. La legge n. 281 del 1991, inoltre, non porrebbe alcuna limitazione di tipo soggettivo, facendo riferimento ad associazioni «protezioniste», «animaliste» e «zoofile».

La limitazione alle sole organizzazioni di volontariato, quindi, realizzerebbe una discriminazione ingiustificata, in particolare in danno delle associazioni di promozione sociale che, in base agli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), avrebbero le stesse finalità e diritto al medesimo trattamento, così come altre tipologie di enti del Terzo settore.

5.- Oggetto d'impugnazione è anche l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono».

5.1.- La disciplina regionale, in tal modo, avrebbe realizzato un illegittimo sconfinamento nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. Infatti, le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 544-ter e 727 del codice penale e, pertanto, la connessa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati allo Stato.

6.- Infine, viene impugnato l'art. 19, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, ove si dispone che la denuncia di smarrimento dell'animale debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle «Forze dell'Ordine».

6.1.- Oltre alla genericità di tale locuzione, la difesa statale asserisce che la Regione avrebbe travalicato le proprie competenze, individuando nelle forze di polizia il soggetto competente alla ricezione delle denunce.

In tal modo, sarebbe stata invasa la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», ex art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost. Infatti, come chiarito anche dalla sentenza di questa Corte n. 134 del 2004, le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, neppure nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare fondamento o presupposto in leggi statali, oppure in accordi tra gli enti interessati.

7.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

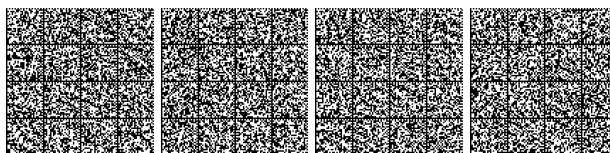
8.- Con atto depositato in cancelleria il 25 luglio 2019, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alla questione relativa all'art. 6, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, in virtù dell'abrogazione di tale disposizione da parte dell'art. 21 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, lettera *c*), 6, comma 1, lettere *d*) ed *e*), 7, 8, 10, comma 4, 19, comma 1, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione).

2.- Oggetto di censura è anzitutto l'art. 6, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, che, al fine di consentire alle aziende sanitarie locali la soppressione dei cani e dei gatti raccolti, rinvia alle condizioni di cui all'art. 19, comma 1, della stessa legge, ove si stabilisce l'obbligo di denuncia di smarrimento o di sottrazione dell'animale d'affezione entro cinque giorni dall'evento.

2.1.- Tale previsione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 2, commi 2 e 6, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo); in virtù di tali principi, infatti, la soppressione degli animali vaganti ritrovati e ricoverati nelle apposite strutture sarebbe consentita «soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità».





2.2.- La disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 21 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata). A seguito di tale abrogazione la difesa statale ha rinunciato al ricorso limitatamente alla questione in esame.

2.3.- Poiché, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 202 del 2019, n. 55 del 2018, n. 27 del 2016, n. 199 e n. 134 del 2015), il processo va dichiarato estinto limitatamente alla questione relativa all'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018.

3.- Con una seconda questione è impugnato l'art. 10, comma 4, della stessa legge, secondo cui, «se non reclamati entro 30 giorni dalla cattura, previo espletamento dei controlli sanitari, i cani possono essere ceduti gratuitamente ai privati oppure ad Enti ed Associazioni protezionistiche, zoofile ed animaliste che dispongono obbligatoriamente di un ricovero».

3.1.- Asserisce l'Avvocatura generale dello Stato che siffatta disciplina lederebbe i principi fondamentali nella materia della «tutela della salute» di cui all'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991, ove si indica un termine più lungo, pari a sessanta giorni, e una diversa procedura per la cessione dei cani vaganti catturati.

3.2.- La questione è fondata.

3.2.1.- La disciplina dettata dalla legge n. 281 del 1991 concerne principalmente la materia dell'assistenza e della polizia veterinaria, ascrivibile alla «tutela della salute», sebbene per taluni profili possano essere interessati anche ulteriori titoli di competenza (sentenza n. 193 del 2013 e, in vigenza della precedente formulazione del Titolo V della Costituzione, sentenza n. 123 del 1992).

A tal proposito, l'art. 2, comma 5, della legge n. 281 del 1991 stabilisce che i cani vaganti catturati, nonché i cani ospitati presso le apposite strutture, se non reclamati entro il termine di sessanta giorni, possano essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previa profilassi contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili.

Tale disciplina persegue l'evidente finalità di garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga nel rispetto di regole uniformi sul territorio nazionale, onde assicurare l'espletamento delle opportune procedure veterinarie nonché tutelare la salute degli animali presso coloro a cui vengono affidati. Si tratta, dunque, di aspetti che certamente possono essere considerati espressione di un principio fondamentale in materia di «tutela della salute» (e, con specifico riferimento al termine, costituiscono anche un'uniforme regolazione di profili di diritto privato, concernendo la derelictio del cane, come già sottolineato dalla sentenza n. 123 del 1992).

3.2.2.- La disposizione regionale impugnata si discosta in modo evidente dalla disciplina statale di principio, stabilendo un termine inferiore decorso il quale i cani possono essere ceduti. Inoltre, vengono regolati diversamente gli adempimenti da espletarsi prima della cessione, ossia la profilassi veterinaria e la verifica delle garanzie di buon trattamento che devono fornire i privati cessionari.

La previsione di un termine più breve, in particolare, potrebbe compromettere il corretto svolgimento del trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili, che, tra l'altro, non è espressamente richiamato dalla legislazione regionale, la quale fa generico riferimento al previo espletamento dei controlli sanitari.

3.2.3.- Ne deriva, in conclusione, che l'intervento del legislatore regionale è idoneo a pregiudicare quelle esigenze di uniformità espresse dalla legislazione statale di principio, con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018.

4.- La parte ricorrente ha impugnato altresì gli artt. 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018.

4.1.- Tali disposizioni, in particolare, limitano alle sole associazioni di volontariato animalista riconosciute ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), ossia le organizzazioni di volontariato, la legittimazione a essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali, quali, ad esempio, la gestione dei canili e delle colonie feline. La qual cosa comporterebbe una violazione dell'art. 3 Cost., risolvendosi in una discriminazione degli altri enti del Terzo settore, in particolare delle associazioni di promozione sociale che, in base agli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), avrebbero le stesse finalità e diritto al medesimo trattamento.

4.2.- Le questioni sono fondate.

4.2.1.- Le disposizioni regionali impugnate regolano talune attività riconducibili alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, limitandone tuttavia l'esercizio alle sole organizzazioni di volontariato riconosciute, ora disciplinate dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (da qui: codice del terzo settore).



Tuttavia, proprio il codice del terzo settore, all'art. 5, riconduce le attività in questione a quelle d'interesse generale che possono essere svolte da tutti i vari soggetti del Terzo settore. E anche l'art. 4 della legge n. 281 del 1991, con particolare riferimento all'affidamento della gestione dei canili e delle colonie feline, non pone alcuna limitazione in tal senso, consentendo l'affidamento in convenzione in via generale alle associazioni «protezioniste», «animaliste» e «zoofile» (nonché ai privati), senza nulla specificare riguardo alla tipologia di tali associazioni.

Dunque, sebbene le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, come nel caso in esame, limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio. Non è possibile rinvenire, infatti, una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti (si veda la sentenza n. 166 del 2018), tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo status giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione (sentenza n. 285 del 2016).

4.2.2.- Ne consegue l'illegittimità delle impugnate disposizioni nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista «riconosciute ai sensi della legge 266/1991» lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale.

5.- Ulteriore questione è promossa in relazione all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono».

5.1.- Asserisce la parte ricorrente che ciò comporterebbe una lesione della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., tenuto conto che le condotte di maltrattamento e di abbandono configurano ipotesi di reato (artt. 544-ter e 727 del codice penale) e, pertanto, la connessa attività di repressione rientrerebbe tra i compiti istituzionali affidati alle forze di polizia.

5.2.- La questione non è fondata.

5.2.1.- Come chiarito dalla costante giurisprudenza costituzionale, la materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (*ex multis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 300 e n. 35 del 2011, n. 226 e n. 21 del 2010 e n. 383 del 2005). Il che può riscontrarsi anche nello specifico settore in esame, come nel caso di norme statali tese a salvaguardare l'incolumità pubblica dall'aggressione da parte degli animali addestrati all'aggressività (tra tutte, sentenza n. 222 del 2006). Le Regioni, quindi, non possono adottare direttamente misure per la tutela dell'incolumità pubblica e della pubblica sicurezza, ma possono solo cooperare a tal fine attraverso disposizioni poste nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali (tra tutte, sentenza n. 63 del 2016). Ciò comporta che le discipline regionali non devono porre strumenti di politica criminale, né provocare «interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sentenza n. 35 del 2012).

5.2.2.- Nessuna delle circostanze sopra descritte è rilevabile nel caso di specie.

Premesso che la disposizione impugnata ha carattere d'indirizzo, non individuando alcuna puntuale attività degli organi regionali, le Regioni, come già sottolineato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi (sentenza n. 123 del 1992).

Il richiamo alla repressione dell'abbandono e del maltrattamento degli animali di all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, dunque, rientra in tale ambito, senza che possa venire in considerazione l'attività di repressione dei reati, la quale spetta certamente allo Stato, ma in alcun modo potrebbe essere lesa dalla previsione regionale in questione. Nulla esclude, d'altronde, che sanzioni amministrative e penali possano anche concorrere, come già nello schema della legge n. 281 del 1991, che all'art. 5 sanziona in via amministrativa l'abbandono di animali, in parallelo alla contravvenzione prevista dall'art. 727 cod. pen.

Non può quindi attribuirsi alla disposizione impugnata alcuna sovrapposizione all'attività di prevenzione dei reati propria degli organi statali.

6.- Da ultimo, oggetto di censura è l'art. 19, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui prevede che la denuncia di smarrimento dell'animale da compagnia o d'affezione da parte del responsabile degli stessi animali debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle «Forze dell'Ordine».

6.1.- Secondo la difesa statale, la Regione avrebbe invaso la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., individuando, tra l'altro con espressione generica e poco chiara, nelle forze di polizia il soggetto competente alla ricezione delle denunce.





6.2.- La questione non è fondata.

6.2.1.- Va precisato che la disposizione regionale impugnata, effettivamente generica riguardo alla locuzione «Forze dell'Ordine», risulta censurata esclusivamente per quanto concerne l'obbligo di denuncia nei casi di smarrimento, non, quindi, per l'ipotesi di sottrazione, pur disciplinata dalla stessa disposizione. La sottrazione può delinarsi quale fattispecie penalmente rilevante, nella specie integrando i reati di furto (art. 624 cod. pen.) o appropriazione indebita (art. 646 cod. pen.), per cui una denuncia alle forze di polizia appare un'eventualità del tutto fisiologica.

Nondimeno, anche lo smarrimento di un animale, come di qualsiasi bene, può essere oggetto di denuncia alle forze dell'ordine, che in tal caso sarebbero certamente obbligate a ricevere la stessa. Lo smarrimento, d'altronde, ben potrebbe essere una sottrazione non ancora nota al titolare. A ciò si aggiunga che la previsione della citata contravvenzione di cui all'art. 727 cod. pen., relativa all'abbandono di animali, rende possibile, anche nei casi di smarrimento, una segnalazione alle forze di polizia, se non altro da parte dell'autorità sanitaria. Né possono escludersi altre ipotesi di necessaria segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza, come in caso di smarrimento di animali aggressivi, idoneo a causare rischi per l'incolumità pubblica.

L'obbligo di denuncia posto dalla legge regionale in capo al responsabile dell'animale, quindi, di per sé non comporta l'attribuzione di competenze ulteriori alle forze di polizia, che sarebbero in ogni caso tenute a ricevere le denunce di smarrimento in virtù delle funzioni istituzionali già previste dalle norme statali, in cui trova quindi fondamento il coinvolgimento di organi dello Stato censurato dal ricorrente (tra le tante, sentenze n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 454 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettera d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista «riconosciute ai sensi della legge 266/1991» lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera e), della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 278

*Sentenza 6 novembre - 20 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Tolleranza abituale e favoreggiamento della prostituzione - Configurazione come illecito penale anche in caso di prostituzione “volontariamente e consapevolmente esercitata” - Denunciata violazione del principio di offensività e, limitatamente al favoreggiamento, di determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 20 febbraio 1958, n. 75, art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte.
- Costituzione, artt. 13, 25 e 27.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia nel procedimento penale a carico di G. B. e D. A. con ordinanza del 31 gennaio 2019, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2019 (r. o. n. 83 del 2019), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

*a)* dell'art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui) - che puniscono, rispettivamente, la tolleranza abituale e il favoreggiamento della prostituzione - «nella parte in cui si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata», per contrasto con il principio di offensività ricavabile dagli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione;

*b)* del solo art. 3, primo comma, numero 8), prima parte, della legge n. 75 del 1958, per contrasto con il principio di precisione, desumibile dall'art. 25 Cost.



1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere chiamato a giudicare, nelle forme del giudizio abbreviato, due persone imputate dei reati previsti dalle norme censurate, con l'aggravante di cui all'art. 4, numero 7, della legge n. 75 del 1958 (fatto commesso in danno di più persone), per avere, in concorso tra loro - l'uno quale gestore effettivo di due circoli privati, l'altro quale suo «factotum» - favorito e, comunque sia, tollerato abitualmente l'attività di meretricio di ragazze che figuravano come socie dei circoli stessi, mettendo loro a disposizione alcuni locali dietro compenso.

Riferisce il rimettente che, dalle risultanze processuali, era in effetti emerso che i due circoli privati, ai quali gli imputati «davano il loro apporto» nelle qualità dianzi indicate, fungevano da luogo di incontro tra giovani donne - peraltro «maggioresni e "autonome"» - e uomini, per l'effettuazione di prestazioni sessuali a pagamento. Di qui, dunque, la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che entrambe le figure criminose - la tolleranza abituale e il favoreggiamento della prostituzione - violino il principio di necessaria offensività del reato, ricavabile dagli artt. 13, 25 e 27 Cost., in base al quale il legislatore può punire esclusivamente fatti che ledano un bene giuridico.

A sostegno della censura, il giudice *a quo* osserva come dalle figure criminose in discorso esulino elementi di costrizione o di inganno, i quali assumono rilievo solo ai fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'art. 4, numero 1), della legge n. 75 del 1958: elementi non riscontrabili, peraltro, nella vicenda oggetto del giudizio principale.

Risulterebbe, poi, del tutto abbandonata l'idea che l'interesse tutelato possa essere identificato nella salute pubblica, in relazione al pericolo di diffusione delle malattie veneree.

La moralità pubblica e il buon costume sarebbero, a loro volta, quasi scomparsi come beni giuridici, con il progressivo svuotamento del Titolo XI del Libro II del codice penale. La prima sarebbe «un relitto del passato», per la sua radicale incompatibilità con un ordinamento laico, mentre il secondo sopravviverebbe solo come protezione della sensibilità individuale contro l'esposizione a scene sessuali non gradite: ipotesi che, nella specie, non viene in considerazione.

Diverso sarebbe il discorso con riguardo alla dignità della persona che si prostituisce. Se si fa riferimento alla dignità oggettiva, quale derivante dalle «norme di cultura», si avrebbe un oggetto di tutela plausibile e verisimilmente corrispondente alle intenzioni del legislatore, ma incompatibile con il «principio di laicità» e con la libertà di autodeterminazione di ogni soggetto libero e capace, presupposta dall'art. 2 Cost. Se ci si riferisce, invece, alla dignità soggettiva - quella conseguente «alle scelte di ciascuno» - essa non potrebbe costituire il bene protetto da norme che puniscono chi collabora a una scelta libera di persone maggiorenti e capaci.

Contrariamente a quanto affermato da un indirizzo giurisprudenziale (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 8 giugno-2 settembre 2004, n. 35776), il bene protetto dall'art. 3 della legge n. 75 del 1958 non potrebbe essere individuato neppure nella libertà di autodeterminazione della persona che si prostituisce. Le incriminazioni in esame non postulano, infatti, alcuna lesione di tale libertà, risultando applicabili anche quando - come nel caso di specie - la prostituta si conceda per scelta libera e consapevole.

La tesi che identifica il bene protetto nella libertà di autodeterminazione, ove applicata con coerenza, dovrebbe portare, in effetti, a ritenere che, quando una lesione della predetta libertà non vi è, il fatto non è tipico, perché inoffensivo, o almeno non è antigiusuridico, perché scriminato dal consenso dell'avente diritto (art. 50 del codice penale); conclusione alla quale, peraltro, il diritto vivente rifiuta fermamente di pervenire.

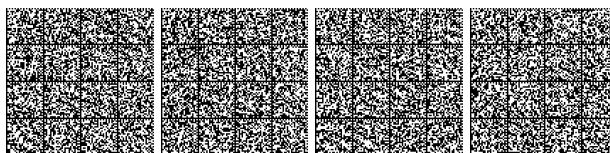
In definitiva, quindi, le norme censurate, punendo i fatti in esse indicati con la pena della reclusione da due a sei anni (oltre alla multa), sacrificerebbero il bene primario della libertà personale senza offrire protezione ad alcun bene riconoscibile.

1.3.- La sola fattispecie incriminatrice del favoreggiamento della prostituzione, di cui all'art. 3, primo comma, numero 8), prima parte, della legge n. 75 del 1958, si porrebbe, altresì, in contrasto con il «principio di precisione», desumibile dall'art. 25 Cost.

La giurisprudenza di legittimità ha qualificato la figura delittuosa in questione come reato a forma libera. Tale categoria di reati, che pure occupa un posto centrale nel sistema, presenta però una caratteristica: è composta, cioè, in linea di principio, da reati di evento. È, infatti, grazie a quest'ultimo e ai nessi che lo legano alla condotta che la descrizione del fatto assume connotati di sufficiente determinatezza.

Il reato in esame, per contro, è di pura condotta: e un reato di pura condotta a forma libera costituirebbe «la negazione conclamata di ogni determinatezza».

Le conclusioni non muterebbero neppure laddove, nell'economia della fattispecie, si sostituisca l'evento con la prostituzione altrui. Quello di «favoreggiamento» sarebbe, infatti, un concetto intrinsecamente vago e dai «confini esterni indefiniti e indefinibili», con la conseguenza che molteplici casi potrebbero esservi ricompresi, o no, secondo



le personali convinzioni del singolo giudice. Ne costituirebbero eloquente testimonianza le oscillazioni della giurisprudenza riguardo al trattamento da riservare a fattispecie simili: quali, ad esempio, quella del cameriere o dell'addetto ai servizi accessori (che viene in rilievo nel giudizio *a quo*), o le altre del soggetto che pubblicizza sui giornali l'attività della prostituta o del tassista che la trasporta sul luogo di lavoro.

1.4.- Pur assumendo che non spetterebbe a esso giudice *a quo* suggerire alla Corte costituzionale in qual modo rimuovere i vulnera denunciati, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale rimettente - «come miglior puntualizzazione del *petitum*» - rileva che, per armonizzare col principio di offensività tanto la fattispecie della tolleranza abituale, quanto quella del favoreggiamento, basterebbe dichiararle illegittime nella parte in cui si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata. Di contro, il contrasto con il principio di precisione imporrebbe l'integrale ablazione della fattispecie del favoreggiamento.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

Ad avviso della difesa dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il rimettente avrebbe, infatti, affermato il dedotto contrasto con i parametri costituzionali in modo puramente assiomatico.

Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, infondate.

Gli argomenti addotti per sostenere l'incostituzionalità delle norme censurate sarebbero, infatti, i medesimi già vagliati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 141 del 2019, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge n. 75 del 1958.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia dubita, sotto due distinti profili, della legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), che puniscono, rispettivamente, la tolleranza abituale e il favoreggiamento della prostituzione.

Il rimettente assume che entrambe le norme incriminatrici, «nella parte in cui si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata», violerebbero gli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione, per contrasto con il principio di necessaria offensività del reato, sacrificando il bene primario della libertà personale senza offrire protezione ad alcun bene riconoscibile.

La sola norma incriminatrice del favoreggiamento della prostituzione violerebbe, altresì, l'art. 25 Cost., per contrasto con il principio di precisione, delineando un reato di mera condotta a forma libera, imperniato su un concetto - quello, appunto, di «favoreggiamento» - dai contorni vaghi e indefiniti.

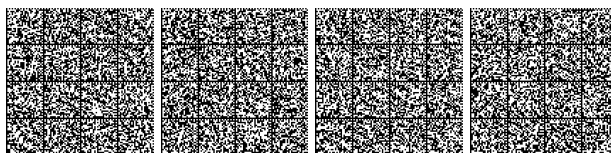
2.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il giudice *a quo* ha, infatti, esposto in modo ampio, compiuto e chiaro le ragioni che lo inducono a porre in discussione la legittimità costituzionale delle norme censurate.

3.- Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate.

3.1.- Con la sentenza n. 141 del 2019, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha già dichiarato non fondate questioni analoghe, sollevate in rapporto alle ipotesi criminose del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione, di cui all'art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), prima parte, della legge n. 75 del 1958 (disposizioni che puniscono, rispettivamente, «chiunque recluti una persona al fine di farle esercitare la prostituzione» e «chiunque in qualsiasi modo favorisca [...] la prostituzione altrui»).

Questa Corte ha rilevato come tali figure delittuose costituiscano espressione della generale strategia di intervento adottata in materia dalla legge n. 75 del 1958: quella, cioè, di configurare la prostituzione come attività in sé lecita, vietando, però, nel contempo, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione). Ciò, nella prospettiva di non consentire alla prostituzione stessa «di svilupparsi e di proliferare».





In simile cornice, le fattispecie criminose in discussione - anche nella parte in cui risultano riferibili alla prostituzione volontariamente esercitata - sono state ritenute, da questa Corte, compatibili con il principio di offensività, inteso come precetto che impone al legislatore di limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi meritevoli di protezione (cosiddetta offensività “in astratto”): precetto che non esclude il ricorso al modello del reato di pericolo (sentenza n. 225 del 2008), anche presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986), a condizione che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto non risulti irrazionale o arbitraria (sentenza n. 109 del 2016).

Di là dalle oscillazioni della giurisprudenza in ordine all’individuazione del bene protetto dalle norme penali della legge n. 75 del 1958 - cui accenna anche l’odierno rimettente - le previsioni punitive in discorso sono apparse rispettose dei canoni dianzi indicati, ove riguardate «nell’ottica della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili e delle stesse persone che esercitano la prostituzione per scelta».

Anche nell’attuale momento storico, infatti, «quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di “vendere sesso” trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell’individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali»: fattori non solo di ordine economico, ma legati anche a situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali (sentenza n. 141 del 2019).

In questa materia, d’altra parte, «la linea di confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono si presenta fluida già sul piano teorico [...] e, correlativamente, di problematica verifica sul piano processuale, tramite un accertamento ex post affidato alla giurisdizione penale». A ciò si affiancano, peraltro, anche preoccupazioni di tutela delle stesse persone che si prostituiscono per effetto di una scelta (almeno inizialmente) libera e consapevole. «Ciò in considerazione dei pericoli cui esse si espongono nell’esercizio della loro attività: pericoli connessi al loro ingresso in un circuito dal quale sarà poi difficile uscire volontariamente, stante la facilità con la quale possono divenire oggetto di indebite pressioni e ricatti, nonché ai rischi per l’integrità fisica e la salute, cui esse inevitabilmente vanno incontro nel momento in cui si trovano isolate a contatto con il cliente (pericoli di violenza fisica, di coazioni a subire atti sessuali indesiderati, di contagio conseguente a rapporti sessuali non protetti e via dicendo)» (sentenza n. 141 del 2019).

In tale prospettiva, l’incriminazione delle cosiddette “condotte parallele” alla prostituzione, senza rappresentare una soluzione costituzionalmente imposta (potendo il legislatore fronteggiare anche in altro modo i pericoli insiti nel fenomeno considerato), rientra, però, «nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale, non contrastanti con la Costituzione».

Resta ferma, in ogni caso, con riguardo alla disciplina vigente, l’operatività del principio di offensività nella sua proiezione concreta e, dunque, il potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva (sentenza n. 141 del 2019).

3.2.- Le considerazioni ora ricordate risultano estensibili anche alla fattispecie della tolleranza abituale dell’esercizio della prostituzione, che l’odierno rimettente coinvolge nella verifica di compatibilità con il principio di offensività unitamente a quella del favoreggiamento, già in precedenza scrutinata da questa Corte.

A mente dell’art. 3, primo comma, numero 3), della legge n. 75 del 1958, risponde di tale reato «chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze o qualunque locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all’interno del locale stesso, si danno alla prostituzione».

La previsione punitiva si colloca specificamente nell’ambito della terna di figure criminose poste a presidio del divieto di esercizio delle case di prostituzione. Il numero 1) dell’art. 3 punisce la costituzione di case di prostituzione; il numero 2), la cessione di un locale a tale scopo; il numero 3) - oggi in esame - il consentire, per acquiescenza abituale dell’esercente, che la prostituzione si svolga all’interno di un pubblico esercizio.

La norma incriminatrice censurata costituisce, pertanto, anch’essa espressione della strategia d’intervento, dianzi indicata, che ispira la legge n. 75 del 1958: strategia alla quale è globalmente riferibile la valutazione già operata da questa Corte, in punto di esclusione del contrasto con il principio di offensività.

3.3.- Con la medesima sentenza n. 141 del 2019, questa Corte ha ritenuto, altresì, infondata la questione di legittimità costituzionale della sola figura del favoreggiamento, per asserito contrasto con il principio di determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice: questione che il Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia oggi ripropone evocando, con significato equivalente, il «principio di precisione».





Questa Corte ha ricordato, in specie, come l'impiego, nella formula descrittiva dell'illecito, di espressioni sommarie, clausole generali o concetti "elastici" non comporti di per sé un vulnus del parametro costituzionale evocato, «"quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo" (sentenza n. 25 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 172 del 2014, n. 282 del 2010, n. 21 del 2009, n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004)» (sentenza n. 141 del 2019).

Nella specie, la scarsa descrizione del fatto incriminato fa perno, comunque sia, su un concetto, quale quello di favoreggiamento, di ampio e sperimentato uso nell'ambito del diritto penale. «Per questo verso, la disposizione incriminatrice non è affatto più indeterminata di quanto lo sia la generale disposizione sul concorso di persone nel reato (art. 110 cod. pen.), costruita anch'essa come clausola sintetica ("[q]uando più persone concorrono nel medesimo reato"). Il favoreggiamento, del resto, non è altro che una forma di concorso materiale nella prostituzione altrui (pur con la particolarità che [...] nell'occasione è punito solo il compartecipe e non l'autore del fatto)» (sentenza n. 141 del 2019).

Nessun argomento a sostegno della tesi dell'indeterminatezza del precetto può essere, d'altra parte, ricavato dall'indirizzo giurisprudenziale - cui si fa riferimento anche dall'odierno rimettente - secondo il quale, ai fini della punibilità, la condotta di favoreggiamento deve essersi risolta in un aiuto alla prostituzione, e non già alla persona dedita ad essa. «L'affermazione è, infatti, sintonica al testo della norma censurata - il quale esige che la condotta incriminata favorisca l'attività, e non la persona che la esercita - e mira proprio ad evitare indebite dilatazioni della sfera applicativa della figura criminosa» (sentenza n. 141 del 2019).

Le deduzioni del giudice *a quo* non aggiungono sostanziali elementi di novità rispetto agli argomenti già vagliati da questa Corte.

4.- Le questioni vanno dichiarate, di conseguenza, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), sollevate, in riferimento agli artt. 13, 25 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

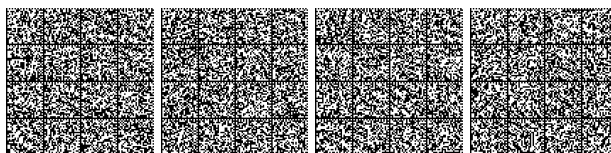
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 279

*Sentenza 6 novembre - 20 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attivazione del procedimento - Obbligo anche in caso di mancato svolgimento di attività esecutiva da parte dell'agente della riscossione entro ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo - Denunciata irragionevolezza e violazione del diritto di difesa e del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 238-*bis*, comma 3, introdotto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

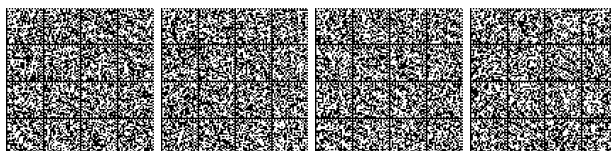
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 238-*bis*, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Avellino nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. P., con ordinanza del 7 novembre 2018, iscritta al n. 35 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 novembre 2018, il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-*bis*, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'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), nella parte in cui, ai fini della attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi



di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione.

1.1.- Il giudice rimettente premette di essere stato investito della richiesta con cui il Pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Torre Annunziata ha trasmesso, ai sensi dell'art. 660, comma 2, del codice di procedura penale, gli atti per la conversione di una pena pecuniaria di 150 euro di multa, inflitta a M. P. con sentenza del Tribunale di Torre Annunziata, sezione distaccata di Castellammare di Stabia, del 22 giugno 2010.

Rileva il rimettente che in allegato alla richiesta di conversione sono stati trasmessi soltanto il titolo esecutivo e un prospetto dal quale appare iscritta nell'anno 2011 una partita di credito nei confronti di M. P., non risultando tuttavia posta in essere alcuna procedura esecutiva nei confronti del condannato, al quale la cartella di pagamento risulta notificata in data 26 gennaio 2013 «in condizioni di "irreperibilità relativa"».

Osserva il giudice *a quo* che, per effetto della norma censurata, il mancato esperimento di attività esecutiva da parte dell'agente di riscossione costituirebbe presupposto sufficiente perché il pubblico ministero investa degli atti il magistrato di sorveglianza competente alla conversione ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen.

1.2.- Il rimettente, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione sotto plurimi profili.

1.2.1.- Essa violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., in quanto, parificando il mero decorso di ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione all'esperimento infruttuoso della procedura esecutiva, determinerebbe l'instaurazione automatica della procedura di conversione anche nei confronti di condannati potenzialmente solvibili, ma che potrebbero essere rimasti del tutto ignari della procedura esecutiva in corso, dal momento che la previa notificazione della cartella di pagamento potrebbe essere stata effettuata ai sensi degli artt. 140 e 143 del codice di procedura civile, e dunque senza che risulti la prova della loro effettiva conoscenza della stessa. Essi sarebbero così esposti al rischio di subire una compressione della libertà personale per effetto della conversione della pena pecuniaria inflitta nei loro confronti in conseguenza della mera inerzia dell'agente della riscossione, risultando così la loro situazione irragionevolmente equiparata a quella di coloro che, avendo subito l'infruttuoso esperimento di atti di esecuzione forzata nei propri confronti, siano consapevoli della procedura in corso.

1.2.2.- La disposizione censurata violerebbe, inoltre, l'art. 24, secondo comma, Cost. - interpretato anche alla luce degli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 - dando avvio ad un procedimento per chi sia stato condannato a una mera pena pecuniaria, finalizzato all'adozione di un provvedimento limitativo della sua libertà personale, senza che egli abbia avuto la possibilità di averne notizia e di esporre le proprie ragioni prima che venga adottato un provvedimento che gli rechi pregiudizio.

1.2.3.- Da ultimo, sarebbe violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata, al fine di evitare l'estinzione della pena pecuniaria per prescrizione, legittimerebbe l'instaurazione di una «procedura pregiudizievole per il reo che potrebbe sfociare nell'adozione di un provvedimento avente ad oggetto una pena non proporzionata alla gravità del reato e inidonea a far sì che il reo impari a vivere nel rispetto delle regole di civiltà».

1.3.- Le questioni prospettate sarebbero altresì rilevanti, dal momento che dalla loro definizione dipenderebbe la possibilità di procedere o meno alla conversione della pena pecuniaria oggetto del giudizio *a quo*.

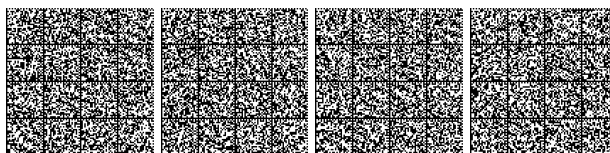
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano rigettate in quanto infondate.

2.1.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., l'interveniente sostiene l'erroneità delle premesse interpretative dalle quali muove il rimettente, le quali trascurerebbero altre disposizioni in materia di riscossione di pene pecuniarie non pagate.

In particolare, l'art. 235 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevederebbe l'annullamento del credito in caso di irreperibilità del condannato (segnatamente, qualora la notifica dell'invito al pagamento riferito alle spese e alle pene pecuniarie si ha per eseguita ai sensi dell'art. 143 cod. proc. civ.) e la possibilità di una nuova iscrizione a ruolo da parte dell'ufficio solo se il debitore risulti reperibile.

Dal combinato disposto di tali disposizioni dovrebbe ricavarsi che l'agente della riscossione non può attivare la procedura esecutiva per il recupero della pena pecuniaria in caso di irreperibilità cosiddetta assoluta del condannato, ossia nell'ipotesi di notifica a persona di residenza, dimora o domicilio sconosciuti ai sensi dell'art. 143 cod. proc. civ.

In senso analogo si sarebbe espressa - osserva l'Avvocatura generale dello Stato - anche la Corte di cassazione a sezioni unite, che ha affermato che la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva postula il necessario accertamento della insolvibilità del condannato, chiarendo che tale accertamento non può essere svolto nei confronti di quei soggetti per i quali, proprio a cagione della loro irreperibilità, non è possibile conoscere quali siano le effettive e attuali



(eventualmente anche sopravvenute) possibilità economiche (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 1995-17 gennaio 1996, n. 35).

Di contro, la disposizione censurata potrebbe trovare applicazione nel caso di irreperibilità relativa (quale quello verificatosi nel giudizio *a quo*), ossia nei casi di cui all'art. 140 cod. proc. civ. e, dunque, di notifica a persona di residenza, dimora o domicilio conosciuti, ma non andata a buon fine.

Rispetto a chi sia stato destinatario di una tale notificazione, l'ordinamento stabilirebbe una «presunzione legale di conoscenza che deriva dall'avvenuta notifica dell'invito presso la residenza del debitore o il suo domicilio conosciuti - e, dunque, presso un luogo che ha un collegamento effettivo con il destinatario - e dalle successive formalità ivi previste».

2.2.- Parimenti sarebbe insussistente la violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

L'esercizio del diritto di difesa, infatti, non sarebbe qui precluso, bensì solo differito, in quanto avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza l'interessato può proporre opposizione davanti al medesimo giudice, la cui decisione è ricorribile per cassazione, essendo altresì previsto che il ricorso avverso l'ordinanza di conversione ne sospenda l'esecuzione.

2.3.- Infondata sarebbe infine la censura relativa all'art. 27, terzo comma, Cost., la quale porrebbe in realtà in discussione la legittimità dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie, che sarebbe invece stata riconosciuta a più riprese da questa Corte.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'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), nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione.

2.- Ai fini della valutazione dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni prospettate, è opportuna una sintetica ricapitolazione dell'evoluzione del quadro normativo che fa da sfondo alle questioni medesime.

2.1.- All'esecuzione delle pene pecuniarie il codice di procedura penale del 1988 dedicava un sottosistema costituito dall'art. 660, che tuttora disciplina i presupposti per la rateizzazione o la conversione delle pene pecuniarie rimaste insolute, e dagli artt. 181 e 182 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, relativi ai profili esecutivi del «recupero della pena pecuniaria».

Tali previsioni furono tuttavia abrogate dall'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, che pose in essere un radicale intervento di riforma della materia, dettando una disciplina organica in tema di riscossione delle somme dovute allo Stato, tra l'altro, a titolo di pena pecuniaria, e attribuendo la competenza del procedimento relativo alla conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione anziché al magistrato di sorveglianza.

Questa Corte, con sentenza n. 212 del 2003, ha tuttavia dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 299 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», confluito, come art. 299, nel d.P.R. n. 115 del 2002, relativo al procedimento di esazione delle pene, nella parte in cui abrogava l'art. 660 cod. proc. pen.

In conseguenza di tale pronuncia, la disciplina del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie risulta oggi da un complesso quadro normativo composto: dalle previsioni del d.P.R. n. 115 del 2002 non incise dalla declaratoria di illegittimità costituzionale, relative agli adempimenti amministrativi volti alla riscossione della pena pecuniaria; dall'art. 136 del codice penale, che prevede la conversione a norma di legge delle pene della multa e dell'ammenda non eseguite per insolvibilità del condannato; dall'art. 660 cod. proc. pen., riportato in vigore dalla citata sentenza n. 212 del 2003, che disciplina i presupposti per la conversione o la rateizzazione della pena pecuniaria; dall'art. 678, comma 1-bis, cod. proc. pen., che (ri)attribuisce la competenza in materia al magistrato di sorveglianza; e, infine, dagli





artt. 102 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che disciplinano le sanzioni di conversione e le loro modalità di esecuzione.

2.2. - Per effetto del combinarsi di tali norme, le scansioni del procedimento di esecuzione della pena pecuniaria sono alquanto macchinose, e vedono l'intervento di quattro distinti soggetti: la cancelleria del giudice dell'esecuzione, l'agente della riscossione, il pubblico ministero e il magistrato di sorveglianza.

Più in particolare, tale procedimento è articolato in due fasi. In una prima fase, meramente amministrativa, i soggetti preposti alla riscossione sono, da un lato, la cancelleria del giudice dell'esecuzione, quale «ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione [...] per il processo penale» ai sensi dell'art. 208, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 115 del 2002, e, dall'altro, l'agente della riscossione. La seconda fase, eventuale, coinvolge il pubblico ministero e il magistrato di sorveglianza, ed è funzionale - alternativamente - alla rateizzazione della pena pecuniaria non eseguita, ovvero alla conversione della stessa per insolvibilità del condannato.

2.2.1.- L'art. 212 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevede che, passato in giudicato o divenuto comunque definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, la cancelleria del giudice dell'esecuzione notifica al condannato, nelle forme del rito civile - e dunque, ai sensi degli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile - un invito al pagamento con allegato il modello di pagamento, avvertendolo che, in caso di mancato adempimento nel termine di un mese dalla notifica dell'avviso, si procederà all'iscrizione a ruolo. Il condannato è, altresì, invitato a depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento.

Decorso inutilmente il termine concessogli, la cancelleria provvede all'iscrizione a ruolo, ai sensi dell'art. 213 del d.P.R. n. 115 del 2002, e all'attivazione dell'agente della riscossione.

Quest'ultimo notifica quindi al condannato una cartella di pagamento che contiene l'intimazione ad adempiere nel termine di sessanta giorni, con l'avviso che, in caso contrario, verrà dato corso all'esecuzione forzata (art. 227-ter del d.P.R. n. 115 del 2002).

2.2.2.- Una volta esperite, senza successo, le attività previste dal d.P.R. n. 115 del 2002, la cancelleria del giudice dell'esecuzione investe il pubblico ministero, il quale trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza (art. 678, comma 1-bis, cod. proc. pen.), affinché provveda in ordine alla conversione.

In particolare, il magistrato di sorveglianza deve stabilire se il condannato versi in una situazione di mera insolvenza ovvero di insolvibilità: a seconda dell'uno o dell'altro caso, sono, infatti, diversi gli esiti decisori.

L'insolvenza consiste in una contingente e transitoria impossibilità giuridica di porre in essere validi atti di pagamento della sanzione pecuniaria. L'insolvibilità è, invece, l'incapacità economica del condannato di far fronte al pagamento per carenza di beni (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 16 maggio-13 giugno 2014, n. 25355; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 9 giugno-15 luglio 2005, n. 26358).

In presenza di situazioni di mera insolvenza il magistrato può, alternativamente, disporre la rateizzazione della pena pecuniaria ai sensi dell'art. 133-ter cod. pen., purché non sia stata già prevista dalla sentenza di condanna; ovvero differire la conversione della pena per un periodo massimo di sei mesi, al cui spirare - se lo stato d'insolvenza perdura - dovrà disporre un nuovo differimento, e in caso contrario ordinare la conversione (art. 660, comma 3, cod. proc. pen.).

Se, invece, risulta accertata «la impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa», e dunque una situazione di insolvibilità del condannato e, se ne è il caso, del civilmente obbligato per la pena pecuniaria, il magistrato di sorveglianza dispone a carico del condannato la conversione della pena pecuniaria giusta il disposto degli artt. 102 e seguenti della legge n. 689 del 1981 (art. 660, comma 2, cod. proc. pen.).

2.3.- In questo complesso contesto normativo è intervenuto l'art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto l'art. 238-bis nel d.P.R. n. 115 del 2002, al fine di rendere più efficace, e comunque di accelerare, il procedimento di conversione della pena pecuniaria, onde evitare che essa sia vanificata dalla prescrizione (di regola decennale per la multa e quinquennale per l'ammenda, ai sensi rispettivamente degli artt. 172 e 173 cod. pen.), in caso di inerzia dell'agente della riscossione.

Il comma 1 dell'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 prevede che, entro la fine di ogni mese, l'agente della riscossione trasmetta alla cancelleria del giudice dell'esecuzione «le informazioni relative [...] all'andamento delle riscossioni delle pene pecuniarie effettuate nel mese precedente».

Il comma 2 dispone che la cancelleria del giudice dell'esecuzione «investe il pubblico ministero perché attivi la conversione presso il magistrato di sorveglianza competente, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione da parte dell'agente della riscossione, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni».

Il comma 3, in questa sede censurato, stabilisce che «[a]i medesimi fini di cui al comma 2, l'ufficio investe, altresì, il pubblico ministero se, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione





e in mancanza della comunicazione di cui al comma 2, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero se gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa».

Il comma 4 prevede che, nei casi disciplinati dai due commi precedenti, siano trasmessi al pubblico ministero tutti i dati acquisiti che siano rilevanti ai fini dell'accertamento dell'impossibilità di esazione.

Infine, il comma 6 - riprendendo la formulazione dell'abrogato art. 182 norme att. cod. proc. pen. - prevede che «[i]l magistrato di sorveglianza, al fine di accertare l'effettiva insolubilità del debitore, può disporre le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si abbia ragione di ritenere che lo stesso possieda altri beni o cespiti di reddito e richiede, se necessario, informazioni agli organi finanziari».

3. - Tanto premesso, va preliminarmente vagliata l'ammissibilità delle questioni di legittimità in questa sede prospettate dal Magistrato di sorveglianza di Avellino.

Pur in assenza di eccezioni sul punto da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, occorre in particolare verificare se tali questioni siano rilevanti nel giudizio *a quo*. Il dubbio in proposito ha ragion d'essere, in quanto la disposizione censurata - il comma 3 dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, il cui contenuto si è appena riferito - disciplina l'attività dell'«ufficio» (e cioè della cancelleria del giudice dell'esecuzione) in rapporto con il pubblico ministero, e non già l'attività del magistrato di sorveglianza. Tale attività è, invece, regolata - per ciò che attiene specificamente al procedimento di conversione della pena pecuniaria - dai commi 6 e 7 dello stesso art. 238-*bis*, nonché dall'art. 660 cod. proc. pen.

Va tuttavia considerato che il magistrato di sorveglianza rimettente non sarebbe stato adito dal pubblico ministero, ove quest'ultimo non fosse a sua volta stato investito dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione proprio in forza della disposizione censurata. Ciò basta ad assicurare la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto tale disposizione, la quale non potrebbe altrimenti essere sottoposta allo scrutinio di questa Corte, dal momento che l'«ufficio» rappresentato dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione - la cui attività è direttamente disciplinata dalla disposizione medesima - non potrebbe esso stesso sollevare questione di legittimità costituzionale difettando della qualità di «autorità giurisdizionale» ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale); con conseguente scivolamento della disposizione ora censurata in una "zona franca" dal controllo di costituzionalità, che la giurisprudenza di questa Corte mira costantemente a evitare (da ultimo, sentenze n. 242 del 2019, punto 4. del Considerato in diritto; n. 99 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 13 del 2019, punto 3.1. del Considerato in diritto).

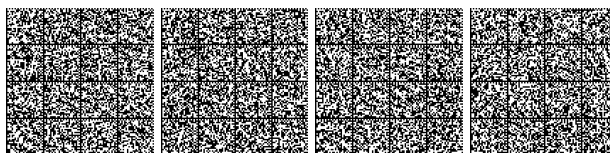
4.- Nel merito, le questioni prospettate non sono fondate.

4.1.- A parere del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., in quanto, parificando l'ipotesi dell'esperimento infruttuoso della procedura esecutiva a quella del mero decorso di ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo dell'agente della riscossione, determinerebbe l'instaurazione automatica della procedura di conversione anche nei confronti di condannati potenzialmente solvibili, ma che potrebbero essere rimasti del tutto ignari della procedura esecutiva in corso. Ciò in quanto, secondo il giudice *a quo*, la previa notificazione della cartella di pagamento potrebbe essere stata effettuata «in base all'art. 60» del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella misura in cui è richiamato dall'art. 26, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) e dunque, sempre a detta del rimettente, ai sensi degli artt. 140 e 143 cod. proc. civ., senza che risulti la prova dell'effettiva conoscenza della stessa da parte dei condannati. Essi sarebbero così esposti al rischio di subire una compressione della libertà personale per effetto della conversione della pena pecuniaria in conseguenza della mera inerzia dell'agente della riscossione; e la loro situazione risulterebbe irragionevolmente equiparata dalla legge a quella di coloro che, avendo subito l'infruttuoso esperimento di atti di esecuzione forzata nei propri confronti, siano certamente consapevoli della procedura in corso.

4.2.- Al riguardo, va tuttavia considerato che la notifica della cartella di pagamento da parte dell'agente della riscossione è necessariamente preceduta dalla notifica dell'avviso di pagamento, ad opera dell'ufficio del giudice dell'esecuzione; e che già tale avviso ha la funzione di intimare al condannato il pagamento della pena pecuniaria stabilita nella sentenza di condanna, ponendolo così a conoscenza anche delle possibili conseguenze del mancato pagamento.

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, nei casi in cui la notifica al condannato dell'invito al pagamento delle pene pecuniarie sia eseguita nelle forme dell'art. 143 cod. proc. civ. (e dunque a persona di residenza, dimora o domicilio sconosciuti), l'ufficio è tenuto ad annullare il credito ai sensi dell'art. 235 del d.P.R. n. 115 del 2002.

La disposizione censurata, pertanto, non può trovare applicazione nel caso di irreperibilità "assoluta" del condannato.



L'art. 238-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002 può, invece, trovare applicazione nei casi in cui la notifica dell'invito al pagamento sia eseguita ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. In tal caso, tuttavia, la conoscibilità dell'atto da parte del destinatario della notifica è assicurata dall'affissione alla porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario dell'avviso di deposito dell'atto nella casa comunale, nonché dall'invio al medesimo indirizzo di una raccomandata con avviso di ricevimento, perfezionandosi poi la notificazione - secondo quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 3 del 2010 - al momento della ricezione della raccomandata, ovvero decorsi dieci giorni dalla spedizione di essa. Modalità, quelle descritte, che riducono in linea generale a dimensioni tollerabili, nel quadro di un ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco, il rischio che il destinatario non abbia effettiva contezza dell'atto notificato.

Non sussiste, dunque, la disparità di trattamento denunciata dal rimettente: presupposto per l'operatività della disposizione censurata è, in ogni caso, l'avvenuta notificazione dell'invito al pagamento, quanto meno con le forme dell'art. 140 cod. proc. civ.; ciò che assicura che il condannato sia stato posto in condizioni di avere contezza del proprio obbligo di pagare la somma stabilita a titolo di pena pecuniaria dalla sentenza di condanna, nonché delle possibili conseguenze del mancato pagamento. E ciò indipendentemente dalla circostanza se alla notificazione dell'avviso segue, o no, la notificazione della cartella di pagamento e il compimento di atti esecutivi da parte dell'agente della riscossione: atti esecutivi, peraltro, che a loro volta non assicurano in maniera assoluta che il condannato abbia effettiva contezza della procedura in corso, dal momento che l'atto di pignoramento potrebbe essere stato, esso stesso, notificato ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ.

Ferma, allora, la necessità che il condannato sia posto in grado di conoscere il proprio obbligo, il legislatore ha inteso evitare - con la disposizione qui censurata - la paralisi del procedimento di conversione in conseguenza dell'eventuale inerzia dell'agente della riscossione, prescrivendo l'obbligo a carico dell'ufficio del giudice dell'esecuzione di dare comunque impulso a tale procedimento decorsi infruttuosamente ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente.

Tale scelta non può ritenersi irragionevole, non sussistendo - sul piano costituzionale - alcuna necessità che il legislatore condizioni l'attivazione del procedimento di conversione della pena pecuniaria al previo esperimento di una procedura esecutiva nei confronti di un condannato che, essendo stato debitamente avvertito del proprio obbligo e delle conseguenze di legge in caso di inadempimento, non abbia spontaneamente provveduto al pagamento.

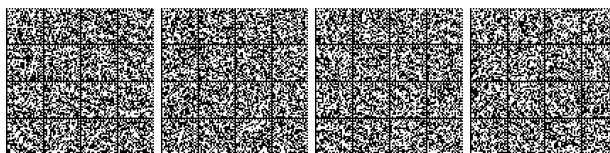
4.3.- Va peraltro rammentato che la disposizione censurata si limita a prescrivere all'ufficio del giudice dell'esecuzione di trasmettere gli atti al pubblico ministero, affinché questi promuova la conversione della pena presso il magistrato di sorveglianza, al ricorrere delle due condizioni alternative menzionate nella disposizione medesima (inerzia dell'agente della riscossione per ventiquattro mesi, ovvero impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa); ma non impone affatto al magistrato di sorveglianza, una volta ricevuti gli atti, di disporre ipso iure la conversione. L'attività di quest'ultimo resta, infatti, regolata dall'art. 660 cod. proc. pen., che impone la conversione soltanto in presenza di una situazione di «effettiva insolvibilità» del condannato ai sensi del comma 2, da accertarsi - secondo quanto dispone l'art. 238-*bis*, comma 6, del d.P.R. n. 115 del 2002 - anche attraverso «le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si abbia ragione di ritenere che lo stesso possieda altri beni o cespiti di reddito», da effettuarsi se necessario sollecitando la cooperazione degli «organi finanziari».

Laddove, dunque, il magistrato di sorveglianza accerti la solvibilità del condannato, egli dovrà - ai sensi dell'art. 238-*bis*, comma 7, del d.P.R. n. 115 del 2002 - restituire gli atti all'agente della riscossione perché riavvii le attività di competenza sullo stesso articolo di ruolo; mentre, laddove emerga una soltanto temporanea situazione di insolvenza, il condannato potrà essere ammesso - in forza dell'art. 660, comma 3, cod. proc. pen. - alla rateizzazione del pagamento, ovvero al suo differimento.

Tali considerazioni confermano che il sistema disegnato dal legislatore non discrimina irragionevolmente tra chi sia già stato oggetto di attività esecutiva da parte dell'agente della riscossione e chi, invece, abbia ricevuto soltanto la notifica dell'invito al pagamento, restando comunque fermi - in relazione all'una e all'altra categoria di condannati - gli obblighi di accertamento sanciti a carico del magistrato di sorveglianza dall'art. 660 cod. proc. pen., nonché dall'art. 238-*bis*, comma 6, del d.P.R. n. 115 del 2002.

5.- Non fondata è anche la censura riferita all'art. 24 Cost.

5.1.- Secondo il rimettente, la disposizione censurata darebbe avvio a un procedimento, per chi sia stato condannato a una mera pena pecuniaria, finalizzato all'adozione di un provvedimento limitativo della sua libertà personale, senza che gli sia stato possibile averne notizia ed esporre le proprie ragioni prima che venga adottato un provvedimento che gli rechi pregiudizio. Ciò che determinerebbe, oltre che una lesione dell'art. 24 Cost., anche una violazione degli



artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, alla cui luce lo stesso art. 24 Cost. dovrebbe essere interpretato.

5.2.- Ora - in disparte ogni considerazione concernente gli artt. 47 e 48 CDFUE, che non possono essere qui esaminati, non avendo il rimettente neppure indicato le ragioni per le quali si dovrebbe ritenere che la questione ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1, CDFUE - basti rilevare, per quanto riguarda l'art. 24 Cost., che la censura si fonda in sostanza sul medesimo argomento già invocato a proposito dell'art. 3 Cost.: e cioè sul pregiudizio che la disciplina denunciata arrecherebbe ad un condannato in ipotesi ignaro della procedura esecutiva in corso, che si vedrebbe convertire la pena pecuniaria in pena limitativa della libertà personale, senza essere stato posto in condizioni di interloquire prima dell'adozione del provvedimento relativo.

Come si è visto, invece, l'operatività della disposizione censurata è condizionata alla previa notifica dell'invito al pagamento, quanto meno nelle forme dell'art. 140 cod. proc. civ.; notifica volta ad avvisare il debitore della possibilità di un'esecuzione forzata e, in difetto di risultato utile, della conversione della pena nelle sanzioni sostitutive previste dalla legge n. 689 del 1981.

Contro l'ordinanza del magistrato di sorveglianza che dispone la conversione, il condannato ha peraltro la facoltà, ai sensi degli artt. 678, comma 1-bis, e 667, comma 4, cod. proc. pen., di proporre opposizione davanti al medesimo giudice, nonché quella di ricorrere in cassazione contro l'eventuale rigetto dell'opposizione, con l'ulteriore garanzia - imposta dalla sentenza n. 108 del 1987 di questa Corte e oggi riconosciuta dall'art. 660, ultimo comma, cod. proc. pen. - dell'effetto sospensivo dell'esecuzione a far data dalla presentazione del ricorso per cassazione.

Il che assicura il pieno rispetto del diritto di difesa del condannato in relazione all'intero procedimento in esame.

6.- Non è fondata, infine, la censura formulata con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.

6.1.- Assume il rimettente che la disposizione censurata, al fine di evitare l'estinzione della pena pecuniaria per prescrizione, legittimerebbe l'instaurazione di una «procedura pregiudizievole per il reo che potrebbe sfociare nell'adozione di un provvedimento avente ad oggetto una pena non proporzionata alla gravità del reato e inadeguata a far sì che il reo impari a vivere nel rispetto delle regole di civiltà».

6.2.- L'argomento a ben vedere pone in dubbio la stessa legittimità costituzionale dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie così come disciplinato dalla legge n. 689 del 1981, il quale è invece stato ritenuto da questa Corte in linea di principio compatibile con la Costituzione, sulla base essenzialmente dell'argomento secondo cui «la complessiva considerazione dei valori in gioco [...] comporta che non sia concretamente evitabile né la previsione di misure succedanee alla pena pecuniaria non corrisposta per insolvibilità, né che queste possano incorporare, rispetto a quella, un margine di maggiore afflittività», ferma restando per il legislatore la necessità - imposta dal rispetto dovuto al principio di uguaglianza, a cui aveva in precedenza fatto richiamo la sentenza n. 131 del 1979 - di «adottare misure sostitutive», come quelle previste dalla stessa legge n. 689 del 1981, «che riducano al minimo possibile tale divario» e che, «agevolando l'adempimento della pena pecuniaria e rendendo effettivo il controllo sulla sussistenza di reali situazioni d'insolvibilità, circoscrivano nella massima misura possibile l'area di concreta operatività della conversione» (sentenza n. 108 del 1987).

Tali considerazioni devono essere in questa sede integralmente ribadite, con conseguente infondatezza anche di quest'ultima censura proposta dal rimettente.

7.- Una considerazione finale non può, cionondimeno, essere pretermessa.

Già nella sentenza n. 108 del 1987, questa Corte aveva invocato un intervento del legislatore sulla disciplina processuale della conversione, ritenuta inficiata da «difetti che la rendono non pienamente adeguata ai principi costituzionali in materia, e che possono indirettamente frenare un più ampio ricorso alla pena pecuniaria, da molti auspicato».

Un simile monito deve essere ora ribadito. Il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria, del quale i provvedimenti di conversione costituiscono uno dei possibili esiti, è oggi ancor più farraginoso di quanto non lo fosse nel 1987, prevedendo l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate.

Tale situazione, oggetto di diagnosi risalenti in dottrina, fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'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. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190279

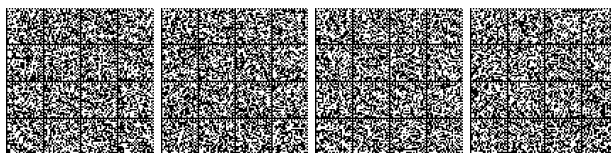
N. 280

*Sentenza 19 novembre - 20 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Misure esecutive alternative al trattenimento in un CPR - Provvedimento del questore che impone l'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente - Convalida da parte dell'autorità giudiziaria - Necessità che avvenga in udienza con la partecipazione del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio - Omessa previsione - Denunciata violazione delle garanzie in materia di libertà personale nonché del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1-bis, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129.
- Costituzione, artt. 13 e 24, secondo comma.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Aldo CAROSI;

*Giudici* :Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, promossi dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con ordinanze del 7 settembre 2018, iscritte ai numeri 187 e 188 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di A. U. e F. B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

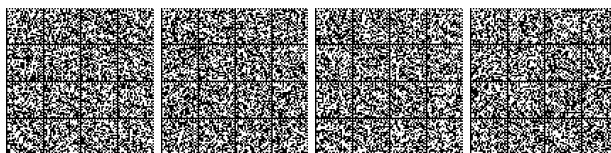
uditi l'avvocato Alessandro Ferrara per A. U. e F. B. e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze del 7 settembre 2018, di identico tenore, iscritte ai numeri 187 e 188 del registro ordinanze 2018, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida dell'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente «si svolga in udienza, con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio».

1.1.- La Corte di cassazione è investita di due ricorsi, presentati rispettivamente da A. U. e da F. B. - l'uno cittadino del Bangladesh, l'altro del Senegal - avverso distinti provvedimenti del Giudice di pace di Roma, che hanno convalidato la misura della «consegna del passaporto, con obbligo di firma due giorni alla settimana presso un ufficio di polizia», disposta nei confronti degli interessati, attinti da decreti prefettizi di espulsione.

Il rimettente premette che, in entrambi i giudizi a quibus, i ricorrenti hanno censurato l'emissione del decreto di convalida senza il previo svolgimento di un'udienza con la partecipazione necessaria di un difensore dell'interessato, affermando che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, imporrebbe di ritenere necessaria, nell'ambito del procedimento di convalida delle misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (di seguito, *CPR*), la celebrazione di un'udienza con la partecipazione necessaria del difensore. I ricorrenti hanno altresì denunciato l'apoditticità e la sostanziale inesistenza della motivazione dei decreti di convalida, che si sostanzia nella mera constatazione del mancato svolgimento di attività difensiva da parte degli interessati.





A fronte di dette censure, il rimettente solleva, con le due ordinanze di rimessione in epigrafe, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, ravvisandone la contrarietà al disposto degli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, la Corte di cassazione afferma che non sarebbe possibile ritenere, in via d'interpretazione conforme, che l'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione richieda la celebrazione dell'udienza. Invero, la disposizione censurata prevede la facoltà per l'interessato di «presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida», così inequivocabilmente delineando un procedimento alternativo rispetto alla celebrazione dell'udienza di convalida con partecipazione del difensore, invece prevista, rispettivamente dagli artt. 14, comma 4, e 13, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, in relazione alla convalida del trattenimento in un CPR e dell'accompagnamento alla frontiera. Non potrebbero trarsi elementi di segno contrario dalla pronuncia della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 7 febbraio 2018, n. 2297 [recte: 2997], poiché l'affermazione, ivi contenuta, della necessità che si svolga un'udienza di convalida anche in relazione all'adozione di misure ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, non sarebbe in alcun modo motivata.

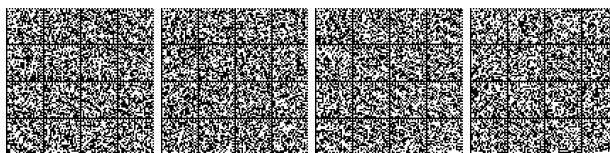
1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice *a quo* rammenta che, nella sentenza n. 144 del 1997, questa Corte - chiamata a vagliare la legittimità della disciplina della convalida dell'obbligo di comparizione presso un ufficio di polizia, negli orari in cui si svolgono manifestazioni sportive, misura adottabile dal questore nei confronti di persone distinte per comportamenti violenti in occasione di dette manifestazioni - ha affermato la necessità di attuare il diritto di difesa e la garanzia dell'assistenza del difensore in forme «adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato (sentenza n. 160 del 1995), sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice». In base al rilievo che il provvedimento di convalida allora in discussione aveva «portata e conseguenze molto più limitate sulla libertà personale del destinatario» rispetto alla convalida dell'arresto e del fermo di polizia giudiziaria e che «la necessità di garantire all'interessato una adeguata difesa va coniugata con la celerità nell'applicazione della misura», nella citata sentenza n. 144 del 1997 questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche), nella sola parte in cui non prevedeva che la notifica del provvedimento del questore contenesse l'avviso della facoltà dell'interessato di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari, nell'ambito del giudizio di convalida.

Del resto - prosegue il rimettente - dalla giurisprudenza costituzionale risulterebbe che l'obbligatorietà della difesa tecnica - con conseguente necessità che il giudice nomini un difensore d'ufficio in mancanza del difensore di fiducia - opera solo in riferimento al processo penale, agli incidenti di esecuzione penale, al processo per l'applicazione delle misure di sicurezza e a quello per l'applicazione delle misure di prevenzione, ossia a procedimenti preordinati all'adozione di misure penali o che trovano causa nella pericolosità sociale-criminale dell'interessato (sono citate le sentenze n. 160 del 1995 e n. 160 del 1982).

Secondo il giudice *a quo*, tuttavia, le conclusioni cui è pervenuta questa Corte nella sentenza n. 144 del 1997 non sarebbero trasponibili al procedimento di convalida previsto dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione. In primo luogo, infatti, la misura dell'obbligo di presentazione presso un ufficio di polizia sarebbe finalizzata, nel caso in esame, ad assicurare l'espulsione dell'interessato con accompagnamento alla frontiera, e dunque costituirebbe un provvedimento di ben altro impatto rispetto al divieto di assistere a manifestazioni sportive, che veniva in rilievo nella citata pronuncia della Corte. In secondo luogo, l'avviso della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice della convalida, giudicato nella sentenza n. 144 del 1997 sufficiente ad assicurare all'interessato una «concreta ed effettiva conoscenza delle facoltà di difesa di cui può fruire», non potrebbe ritenersi tale in relazione al procedimento di convalida disciplinato dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, atteso che il destinatario della misura è un cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea (in seguito, extracomunitario), «presumibilmente inibito da limiti culturali e sociali che ne ostacolano le consapevolezze, nonché le capacità di autodifesa».

Si giustificerebbe pertanto il dubbio di compatibilità dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione - nella parte in cui non prevede la celebrazione, nel giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione, di un'udienza con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, anche nominato d'ufficio - con «la garanzia giurisdizionale di cui all'art. 13 Cost. in tema di provvedimenti limitativi della libertà personale e con il diritto di difesa in giudizio riconosciuto dall'art. 24, comma secondo».

2.- È intervenuto in entrambi i giudizi, con atti di identico tenore, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate manifestamente infondate.



L'interveniente rammenta che il comma 1-*bis* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 è stato introdotto dal d.l. n. 89 del 2011, allo scopo di trasporre nell'ordinamento interno l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, che, nel disciplinare il trattenimento ai fini dell'allontanamento, fa salvo il caso in cui «possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive».

2.1.- Le misure alternative al trattenimento adottabili ai sensi delle lettere *a)*, *b)* e *c)* del censurato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione (rispettivamente, obbligo di consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato; obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente), inciderebbero in misura assai minore sulla libertà personale del cittadino extracomunitario, rispetto al trattenimento presso un CPR.

Tale minore incidenza sulla libertà personale, unitamente all'esigenza di celerità del procedimento, giustificherebbe la previsione della sola facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie e deduzioni al giudice della convalida, diversamente da quanto avviene in relazione al trattenimento presso il CPR, per la cui convalida, invece, è previsto lo svolgimento di un'udienza in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito (art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998).

La scelta legislativa di prevedere due distinti procedimenti di convalida, applicabili l'uno al trattenimento dello straniero, l'altro alle misure ad esso alternative, sarebbe ispirata al principio di proporzionalità - richiamato anche dal sedicesimo considerando della direttiva 2008/115/CE -, al principio di gradualità - essendo i destinatari delle misure alternative al trattenimento gli stranieri in possesso di passaporto o altro documento di identità equipollente in corso di validità, destinatari di un'espulsione con accompagnamento alla frontiera non adottata per motivi di pericolosità - e al principio di contemperamento del diritto di difesa in relazione a situazioni incidenti in misura differente sulla libertà personale.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, non sussisterebbe un'apprezzabile differenza tra la convalida dell'obbligo di presentazione previsto dall'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989, oggetto della sentenza n. 144 del 1997 di questa Corte, e la convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero.

E invero, le misure previste dal censurato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione non porrebbero in questione la legittimità del provvedimento di espulsione dello straniero, essendo adottate dopo la pronuncia di quest'ultimo; né inciderebbero sul diritto di difesa dell'interessato in relazione al provvedimento di espulsione, che è autonomamente ricorribile innanzi all'autorità giudiziaria, con l'assistenza obbligatoria di un difensore, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, e 18 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Le verifiche da compiersi da parte del giudice che convalida le misure alternative al trattenimento dello straniero, adottate ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, sarebbero limitate alla condizione della sussistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva (è citata Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27692). Nella valutazione circa il grado di incidenza sulla libertà personale delle misure previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, occorrerebbe dunque considerare dette misure in sé e per sé, e non sotto il profilo della finalità di attuazione dell'espulsione dello straniero.

E le misure in questione, di per sé considerate, comporterebbero «esigenze sostanziali e di accertamento [...] piuttosto circoscritte», nonché un grado di afflittività assai minore rispetto al trattenimento, sicché non sarebbe irrazionale, né contrastante con l'art. 13 Cost., la previsione di un controllo giurisdizionale da espletarsi mediante un contraddittorio "cartolare", attuato con la previsione della facoltà dell'interessato di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida.

2.2.- La disciplina censurata non lederebbe nemmeno il diritto di difesa garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost.

In primo luogo, infatti, il provvedimento del giudice di pace che dispone la convalida risulterebbe ricorribile per cassazione.

In secondo luogo, l'art. 3, comma 3, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), espressamente richiamato dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, stabilisce che «i provvedimenti restrittivi di cui il cittadino straniero può essere destinatario» debbano essere comunicati mediante consegna a mani proprie o notificazione del provvedimento scritto e motivato, contenente l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione, e, ove lo straniero non comprenda la



lingua italiana, debbano essere accompagnati da una sintesi del contenuto, anche mediante appositi formulari sufficientemente dettagliati, nella lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dall'interessato.

Tali previsioni garantirebbero anche al destinatario delle misure di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione una «concreta ed effettiva conoscenza delle facoltà di difesa», rimuovendo gli ostacoli culturali e sociali cui fa riferimento l'ordinanza di rimessione.

Sarebbe inoltre di norma assicurata, presso le questure, la presenza di mediatori linguistico-culturali, la cui assistenza ai soggetti stranieri garantirebbe il superamento di eventuali difficoltà linguistiche durante la fase del cosiddetto contraddittorio cartolare.

Le memorie e deduzioni dell'interessato, ove presentate in lingua straniera, sarebbero comunque soggette, ai sensi degli artt. 122 e 123 del codice di procedura civile, a traduzione da parte di un ausiliario del giudice, il che consentirebbe di assicurare «il superamento del limite linguistico e, quindi, il pieno esercizio del diritto di difesa dell'interessato».

3.- Si sono costituiti nei rispettivi giudizi A. U. e F. B., svolgendo deduzioni di identico tenore.

3.1.- In via principale, le parti private prospettano la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, nel senso della necessità che il giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione si celebri in udienza, con la partecipazione del difensore dell'interessato.

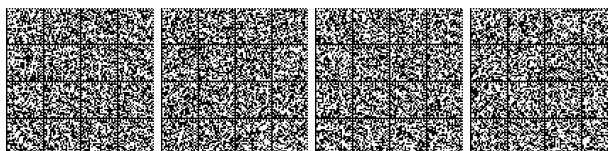
Tale interpretazione sarebbe imposta dalla giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la titolarità, in capo allo straniero, dei diritti fondamentali della persona garantiti dalla Costituzione (sono citate le sentenze n. 120 del 1967 e n. 104 del 1969) e affermato che la discrezionalità di cui lo Stato gode nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri è soggetta ai limiti derivanti dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti e dai trattati internazionali applicabili (tra cui la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), rilevanti nell'ordinamento ex art. 117, primo comma, Cost. (sono richiamate le sentenze n. 148 del 2008, n. 348 e n. 349 del 2007 e n. 206 del 2006, nonché l'ordinanza n. 361 del 2007). Essa sarebbe conforme al «modello costituzionale del diritto di difesa (art. 24 Cost.)», che «non può prescindere, almeno quando si controverta in tema di diritti umani fondamentali, dal principio del contraddittorio con assistenza tecnica di un difensore e fissazione di udienza», e sarebbe peraltro già stata sperimentata, in diverso ambito, dalla Corte di cassazione, che, a partire dalla sentenza della sezione prima civile, 24 febbraio 2010, n. 4455 [*recte*: 4544], ha esteso in via interpretativa alla proroga del trattenimento dello straniero la garanzia della celebrazione dell'udienza camerale con partecipazione del difensore, prevista dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 per il giudizio di convalida del trattenimento.

Le esigenze di speditezza e celerità del procedimento sarebbero comunque garantite dalle caratteristiche del rito camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, già applicabile alla convalida del trattenimento dello straniero e alla sua proroga, che - nella lettura offerta dalla Corte di cassazione nella sentenza delle sezioni unite civili del 19 giugno 1996, n. 5629, e da questa stessa Corte nell'ordinanza n. 35 del 2002 - coniugherebbe l'immediatezza e concentrazione del procedimento con il rispetto del contraddittorio e con l'esercizio, da parte del giudice, di adeguati poteri istruttori.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione si giustificerebbe anche in base al rilievo dell'«identità funzionale» tra il trattenimento del cittadino straniero e le misure ad esso alternative, che incidono entrambi sulla libertà personale dell'interessato. La giurisprudenza di legittimità avrebbe infatti chiarito che le misure alternative al trattenimento costituiscono una restrizione della libertà personale dello straniero, sotto il profilo della libertà di movimento e circolazione interna, per tal motivo riconoscendo la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante all'accertamento della legittimità del relativo provvedimento di convalida, anche dopo la definitiva cessazione dell'efficacia dell'espulsione, in relazione a possibili iniziative risarcitorie dell'interessato, a fronte di una palese illegittimità dell'applicazione delle misure medesime (è citata Cass., n. 27692 del 2018).

L'interpretazione conforme prospettata dalle parti private sarebbe altresì imposta dai «criteri del minor sacrificio, della proporzionalità e residualità» che governerebbero - in base alla direttiva 2008/155/CE, recepita nell'ordinamento italiano con il d.l. n. 89 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 129 del 2011 - l'adozione di misure di allontanamento del cittadino extracomunitario il cui soggiorno sia irregolare.

Le misure di cui al censurato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione concreterebbero delle vere e proprie restrizioni della libertà personale anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (è citata la sentenza 6 novembre 1980, Guizzardi [*recte*: Guzzardi] contro Italia), sicché esse non sarebbero legittimamente attuabili «tramite un giudizio meramente cartolare».



3.2.- In subordine, ove questa Corte ritenesse di non poter accedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, le parti private insistono per l'accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Le misure alternative al trattenimento, in quanto finalizzate alla tutela della procedura di allontanamento o di rimpatrio dello straniero, sarebbero qualificabili come misure cautelari di polizia, dal contenuto e dai presupposti analoghi alle misure precautelari disciplinate dal codice di procedura penale, sicché esse dovrebbero essere assistite dalle garanzie della riserva di legge e della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13, secondo e terzo comma, Cost.

Stante la preminenza costituzionale del diritto di difesa (sono citate le sentenze n. 238 del 2014 e n. 98 del 1965), la sua completa attuazione non potrebbe essere «rimessa alla volontà della parte», tramite l'esercizio di un contraddittorio solamente eventuale, tanto più ove l'interessato sia un soggetto straniero, «in condizioni di precarietà assoluta, con scarse cognizioni giuridico-culturali ed una scarsa, se non nulla, conoscenza della lingua italiana e del nostro sistema giuridico».

Le misure alternative al trattenimento costituirebbero modalità meramente esecutive dell'accompagnamento coattivo alla frontiera, misura, quest'ultima, che, secondo la sentenza n. 105 del 2001 di questa Corte, inerisce alla materia regolata dall'art. 13 Cost. Anche con riferimento alle misure alternative occorrerebbe pertanto assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, di cui all'art. 111 Cost., nonché la piena esplicazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

L'art. 1 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, prevederebbe delle «garanzie minime irrinunciabili» in relazione all'espulsione dello straniero, e segnatamente il diritto di far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione (alla lettera *a*) e di far esaminare il proprio caso (alla lettera *b*). Secondo la giurisprudenza della Corte EDU - rilevante quale ausilio interpretativo e parametro integratore delle disposizioni costituzionali, secondo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 di questa Corte - tali garanzie debbono essere effettive e non meramente formali (è citata la sentenza 2 settembre 2010, Kaushal e altri contro Bulgaria). Allo straniero attinto da un provvedimento di espulsione, pur se disposto per ragioni di sicurezza nazionale, spetterebbe inoltre il diritto a un ricorso effettivo, di cui all'art. 13 CEDU (è citata la sentenza 24 aprile 2008, G. C. e altri contro Bulgaria).

Nel caso di specie, il procedimento di convalida delineato dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione realizzerebbe un contraddittorio meramente formale, «potendo il Giudice di Pace [...] limitarsi ad accertare che non sia pervenuta da parte dello straniero alcuna nomina del difensore di fiducia né tantomeno memorie difensive» e non dovendo egli verificare che il provvedimento che dispone la misura, il relativo avviso della facoltà di far pervenire memorie e la relata di notifica siano state tradotte in lingua comprensibile all'interessato; il che contrasterebbe con la garanzia della riserva di giurisdizione così come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 85 del 2013).

Le parti private evidenziano infine come la disposizione censurata sia affetta da manifesta irragionevolezza - come tale censurabile dalla Corte, secondo le sentenze n. 175 del 1997, n. 416 [*recte*: 417] del 1996, n. 295 e n. 188 del 1995 - «essendo l'intervento legislativo volto a modulare al ribasso l'esercizio del diritto di difesa senza che a ciò corrisponda un considerevole ed apprezzabile incremento di tutela di altro e paritario interesse costituzionale». La mancata previsione della garanzia dell'udienza camerale non potrebbe infatti essere giustificata in un'ottica di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale e di efficiente e rapida regolamentazione dei flussi migratori, atteso che non sussiste «alcun ostacolo organizzativo, logistico né meramente temporale alla celebrazione dell'udienza, potendosi traslare tout cour[t] il modello predisposto per l'udienza di convalida e/o di proroga del trattenimento alla convalida delle misure ad esso alternative, senza che ciò comporti dispendio ulteriore di risorse, mezzi e personale».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, le parti private hanno depositato memorie integrative di identico tenore, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'inviolabilità del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. (sono citate le pronunce n. 67 del 1990, n. 26 del 1999, n. 29 del 2003, n. 386 del 2004 e n. 120 del 2014) ed evidenziando l'incomprimibilità del nucleo essenziale di detto diritto, costituito dalla garanzia del contraddittorio, di cui all'art. 111 Cost. L'eliminazione di quest'ultima garanzia darebbe luogo a un processo «non giusto», in cui il diritto di difesa diverrebbe «solo apparente» (sono richiamate le sentenze n. 317 del 2009 e n. 127 del 1979).

Nella sentenza n. 144 del 1997, questa Corte avrebbe riconosciuto che gli «ordini di firma presso l'ufficio di polizia» costituiscono misure incidenti sulla libertà personale del destinatario; alla luce degli stessi principi enucleabili da tale pronuncia, si giustificerebbe la necessità di prevedere, in materia di convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero, la garanzia dell'udienza partecipata dal difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio. Tale garanzia sarebbe infatti la sola adeguata alla «struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato» e alle «esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice» - criteri questi enunciati nella sentenza n. 144 del 1997 - atteso che, da un lato, le misure alternative al trattenimento si rivolgono a un soggetto straniero «inibito da limiti





culturali e sociali» e sono finalizzate all'accompagnamento alla frontiera, e che, d'altro lato, il sindacato del giudice potrebbe estendersi alla valutazione del provvedimento presupposto di espulsione, ancorché solo se manifestamente illegittimo (è citata Corte di cassazione, sezione sesta civile, sentenza 30 novembre 2015, n. 24415).

Il «diritto al contraddittorio», così come declinato nel censurato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, rendendo «in pratica effettivamente difficile, se non impossibile, l'esercizio del diritto di difesa», lederebbe inoltre i principi di effettività ed equivalenza ai rimedi interni, cui gli Stati membri dell'Unione europea debbono ottemperare nel predisporre i «modelli processuali» volti alla tutela dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione (è citata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 14 gennaio 2016, in causa C-74/14, "Eturas" UAB e altri).

Le parti private, nel reiterare la propria tesi circa l'«identità funzionale» tra il trattenimento e le misure a esso alternative, soggiungono che sovente la scelta tra l'una o l'altra misura dipenderebbe esclusivamente dalla sussistenza o meno di posti disponibili nei CPR, sicché una disparità di trattamento - sotto il profilo delle garanzie del diritto alla difesa - tra il procedimento di convalida del trattenimento e quello di convalida delle misure alternative sarebbe «irragionevolmente discriminatoria nei confronti dei destinatari».

### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze di identico tenore la Corte di Cassazione, sezione prima civile, ha censurato, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione all'ufficio della forza pubblica territorialmente competente «si svolga in udienza con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio».

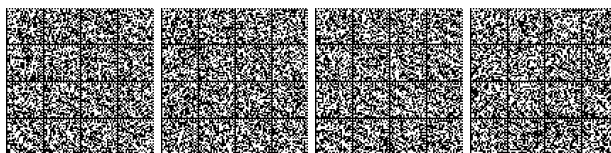
2.- Preliminarmente va disposta la riunione dei giudizi, relativi a identiche questioni.

3.- Prima di affrontare il merito delle questioni prospettate, conviene sinteticamente ricostruire il complesso quadro normativo nel quale esse si inseriscono.

3.1.- L'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, in questa sede censurato, è stato introdotto nel corpo del t.u. immigrazione dal d.l. n. 89 del 2011, allo scopo di trasporre nell'ordinamento interno l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, secondo cui gli Stati membri procedono al trattenimento del cittadino di un paese terzo destinatario di una decisione di rimpatrio, «salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive» (v. relazione al disegno di legge C. 4449, di conversione del d.l. n. 89 del 2011, presentato alla Camera dei deputati il 23 giugno 2011).

3.2.- Presupposto per l'adozione delle misure contemplate dalla disposizione censurata è che lo straniero - in possesso del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità - sia stato attinto da un provvedimento di espulsione adottato per motivi diversi da quelli previsti dall'art. 13, commi 1 e 2, lettera *c*), t.u. immigrazione e da quelli contemplati dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155. Deve dunque trattarsi di un soggetto espulso dal prefetto, per ragioni non legate alla tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza dello Stato, né alla pericolosità sociale dello straniero, né - ancora - a esigenze di prevenzione e repressione di fenomeni terroristici.

Al contempo, dall'espressa previsione dell'alternatività delle misure di cui al censurato art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione rispetto al trattenimento in un centro per i rimpatri (di seguito, *CPR*), si ricava che l'espulsione deve essere stata disposta con prescrizione prefettizia - da eseguirsi ad opera del questore - di accompagnamento dell'interessato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4, t.u. immigrazione), e senza concessione di un termine per la partenza volontaria dell'interessato (art. 13, commi 5, 5.1. e 5.2., t.u. immigrazione). E invero, solo rispetto allo straniero da accompagnarsi coattivamente alla frontiera può essere disposto - in caso di impossibilità di esecuzione immediata dell'espulsione mediante l'accompagnamento stesso - il trattenimento in un *CPR* (art. 14, comma 1, t.u. immigrazione); trattenimento che può essere sostituito dalle misure di cui al comma 1-*bis* della medesima disposizione, alle condizioni ivi delineate.





3.3.- Le misure alternative al trattenimento possono consistere nella consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza (art. 14, comma 1-bis, lettera a, t.u. immigrazione); nell'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato (art. 14, comma 1-bis, lettera b, t.u. immigrazione); nonché nell'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente (art. 14, comma 1-bis, lettera c, t.u. immigrazione): misura, quest'ultima, che unicamente è oggetto delle questioni di costituzionalità qui prospettate.

3.4.- Le misure in questione, adottate con provvedimento motivato del questore, sono notificate all'interessato nelle forme di cui all'art. 3, commi 3 e 4, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

Ai sensi del comma 3 della predetta disposizione regolamentare, il provvedimento deve essere consegnato a mani dell'interessato o notificato con modalità tali da assicurare la riservatezza del contenuto dell'atto; deve contenere l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione; ove lo straniero non comprenda la lingua italiana, esso deve essere accompagnato da una sintesi del contenuto del provvedimento in lingua comprensibile all'interessato o, se ciò non sia possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione, in inglese, francese o spagnolo, secondo la preferenza indicata dall'interessato. L'obbligo di indicazione delle modalità di impugnazione e di traduzione del provvedimento in una lingua nota all'interessato o in una delle lingue veicolari si ricava del resto anche dall'art. 13, comma 7, t.u. immigrazione, il quale si applica non solo al decreto di espulsione e al provvedimento di trattenimento, ma anche a «ogni altro atto concernente l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione» e che tali garanzie espressamente prevede.

3.5.- L'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione dispone espressamente che «la notifica reca altresì l'avviso che lo straniero ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida».

Secondo l'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 394 del 1999, parimenti richiamato dal censurato art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, «lo straniero è altresì informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio a spese dello Stato a norma della legge 30 luglio 1990, n. 217, e successive modificazioni, ed è avvisato che, in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio designato dal giudice tra quelli iscritti nella tabella di cui all'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e che le comunicazioni dei successivi provvedimenti giurisdizionali saranno effettuate con l'avviso di cancelleria al difensore nominato dallo straniero o a quello incaricato di ufficio».

Il provvedimento del questore deve essere comunicato entro quarantotto ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio, il quale ne deve disporre con decreto la convalida nelle successive quarantotto ore.

Quanto alla natura dell'accertamento da svolgersi da parte del giudice di pace, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che in sede di convalida delle misure di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione il sindacato del giudice è limitato all'esame dei presupposti di adozione delle misure medesime e dell'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, potendo estendersi alla valutazione di quest'ultimo solo nel caso in cui «esso sia manifestamente illegittimo e lo straniero possa qualificarsi inespellibile» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27692).

Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, possono d'altra parte essere modificate o revocate dal giudice di pace.

3.6.- L'osservanza delle misure alternative al trattenimento è presidiata dalla sanzione penale della multa da 3.000 a 18.000 euro. In caso di trasgressione, ai fini dell'espulsione dello straniero non occorre il rilascio del nulla osta - normalmente necessario per l'espulsione di soggetti sottoposti a procedimento penale, ai sensi dell'art. 13, comma 3, t.u. immigrazione - da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato, e, qualora non sia possibile l'accompagnamento immediato alla frontiera, il questore provvede al trattenimento dello straniero in un CPR, ai sensi dell'art. 14, comma 1, t.u. immigrazione, oppure all'emissione di ordine di allontanamento ai sensi del comma 5-bis della medesima disposizione.

4.- Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre anzitutto convenire con il rimettente circa l'impossibilità di ritenere, in via interpretativa, che la convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero debba avvenire in udienza, con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato.

Il censurato art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione prevede la facoltà per l'interessato di «presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida», delineando così un procedimento alternativo rispetto alla celebrazione dell'udienza di convalida alla presenza del difensore, che è invece espressamente prevista per le misure - più severamente incidenti sulla libertà personale - del trattenimento in un CPR e dell'accompagnamento alla frontiera rispettivamente dagli artt. 14, comma 4, e 13, comma 5-bis, t.u. immigrazione, i quali



all'unisono recitano: «l'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito».

Risulta, dunque, inequivocabile la volontà del legislatore di prevedere due distinte forme di convalida, l'una con svolgimento dell'udienza (in relazione al trattenimento e all'accompagnamento coattivo alla frontiera), l'altra con contraddittorio solo cartolare (in relazione alle misure della consegna del passaporto, dell'obbligo di dimora e dell'obbligo di firma).

Né - come giustamente sottolinea il giudice *a quo* - possono trarsi elementi di segno contrario dalla sinora isolata pronuncia della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 7 febbraio 2018, n. 2997, secondo cui la convalida delle misure di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione dovrebbe svolgersi in udienza, atteso che tale affermazione non è specificamente motivata, né risulta supportata dal dato testuale della disposizione in parola.

5.- Ciò premesso, deve tuttavia ritenersi che la disciplina della convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero si sottragga alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dal rimettente; censure che devono essere esaminate sulla base dei soli parametri evocati nell'ordinanza di rimessione (artt. 3 e 24 Cost.), che definiscono il perimetro dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

5.1.- Come correttamente evidenzia lo stesso giudice *a quo*, questa Corte ha già esaminato il tema delle garanzie costituzionali applicabili alla convalida della misura dell'obbligo di presentazione agli uffici di polizia disposto dal questore, che viene in rilievo nelle ordinanze di rimessione all'esame, sia pure nel diverso contesto del vaglio dell'art. 6, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche), che prevede tale misura a carico di persone resesi responsabili di comportamenti violenti durante manifestazioni sportive e che, originariamente, disponeva che il provvedimento del questore fosse convalidato dal giudice per le indagini preliminari senza possibilità di interlocuzione da parte del destinatario della misura.

Nella sentenza n. 144 del 1997, questa Corte ha affermato che la misura dell'obbligo di presentazione incide sulla libertà personale dell'interessato, e, come tale, deve essere assistita dalle garanzie di cui agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost.

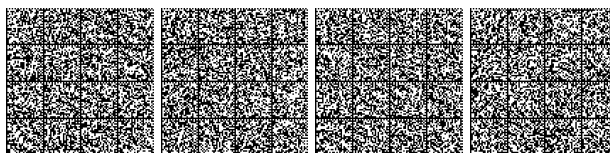
Al contempo, la Corte ha rammentato che «il diritto di difesa [...] ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato (sentenza n. 48 del 1994), al punto che la stessa assistenza del difensore può e deve trovare svolgimento in forme adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato (sentenza n. 160 del 1995), sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice» (sentenza n. 144 del 1997).

In quella stessa occasione si è osservato, da un lato, che l'obbligo di presentazione presso gli uffici della forza pubblica incide sulla libertà personale dell'interessato in misura assai minore rispetto all'arresto o al fermo di polizia giudiziaria; e, d'altro lato, che nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989 «la necessità di garantire all'interessato una adeguata difesa va coniugata con la celerità nell'applicazione della misura, condizione necessaria perché la stessa possa rivelarsi efficace, sì da giustificare, in un equilibrato rapporto fra esigenze in giuoco, l'adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicitarsi il contraddittorio».

Si è così ritenuto che, a fronte di un provvedimento del questore che imponga l'obbligo di presentazione agli uffici della forza pubblica, le garanzie di cui agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost. siano sufficientemente tutelate dalla facoltà dell'interessato - desumibile dal disposto dell'art. 121 del codice di procedura penale - di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, appositamente nominato, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari. Conseguentemente, l'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sola parte in cui non prevedeva che il destinatario della misura fosse avvisato di tale facoltà di difesa (sentenza n. 144 del 1997).

5.2.- Le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza da ultimo citata si prestano a essere trasposte al caso di specie, con le precisazioni che seguono.

5.2.1.- L'obbligo di presentazione presso il competente ufficio della forza pubblica in giorni e orari stabiliti, di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, pur essendo finalizzato all'espulsione dello straniero, incide sulla libertà personale di quest'ultimo in misura ben più limitata non soltanto rispetto all'arresto e al fermo di polizia, ma anche rispetto al trattenimento in un CPR previsto dall'art. 14, comma 1, t.u. immigrazione e all'accompagnamento coattivo alla frontiera, contemplato dall'art. 13, comma 4, del medesimo testo normativo; provvedimenti, questi ultimi, la cui convalida avviene in udienza, con la partecipazione necessaria di un difensore, rispettivamente a norma degli artt. 14, comma 4, e 13, comma 5-bis, t.u. immigrazione e in ossequio ai principi stabiliti da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2004, secondo cui l'art. 24, secondo comma, Cost. esige che lo straniero destinatario del decreto di accompagnamento coattivo sia «ascoltato dal giudice, con l'assistenza di un difensore».



La più limitata incidenza sulla libertà personale della misura qui all'esame induce a ritenere - sulla scorta della citata sentenza n. 144 del 1997 - non incompatibile con gli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost. il procedimento disegnato dalla disposizione censurata, che prevede un contraddittorio meramente eventuale e cartolare. Ciò anche in ragione del delimitato oggetto del giudizio di convalida, ove il giudice di pace è chiamato a verificare unicamente la sussistenza dei presupposti di adozione della misura e l'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, con il solo limite già rammentato dell'eventuale «manifesta illegittimità» di quest'ultimo e dell'eventuale sussistenza di ragioni ostative all'espulsione (*supra*, punto 3.5.).

5.2.2.- Nel delineare il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, il legislatore non ha d'altra parte trascurato di considerare le difficoltà linguistiche, sociali e culturali - difficoltà sulle quali, pure, non a torto insiste il rimettente - che possono ostacolare le capacità di difesa del cittadino straniero.

Di tali difficoltà, in effetti, il legislatore si fa carico attraverso il richiamo alla normativa regolamentare di cui all'art. 3, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 394 del 1999, prescrivendo in particolare: che il provvedimento di applicazione della misura dell'obbligo di presentazione sia notificato all'interessato unitamente alla traduzione di una sintesi del suo contenuto in una lingua a lui nota o in lingua inglese, francese o spagnola; che lo straniero sia «informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio a spese dello Stato a norma della legge 30 luglio 1990, n. 217, e successive modificazioni»; e che sia reso edotto che «in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio designato dal giudice tra quelli iscritti nella tabella di cui all'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e che le comunicazioni dei successivi provvedimenti giurisdizionali saranno effettuate con l'avviso di cancelleria al difensore nominato dallo straniero o a quello incaricato di ufficio».

Due profili di tale disciplina meritano in proposito di essere specialmente evidenziati in questa sede.

Da un lato, la traduzione del provvedimento del questore, in lingua nota all'interessato o in una delle lingue «veicolari», risponde a «criteri ragionevolmente funzionali, e nella loro necessaria astrattezza idonei a garantire che, nella generalità dei casi, gli atti della pubblica amministrazione concernenti questa materia siano conoscibili dai destinatari, nel loro contenuto e in ordine alle possibili conseguenze derivanti dalla loro violazione», restando comunque salva la possibilità per il giudice penale di considerare non integrato il delitto di trasgressione delle prescrizioni imposte con il provvedimento in parola, in conseguenza della mancata comprensione del medesimo da parte del suo destinatario (sentenza n. 257 del 2004).

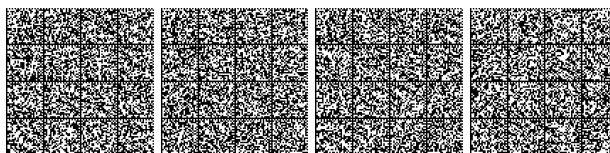
Dall'altro lato, l'avviso circa la possibilità di beneficiare dell'assistenza del difensore d'ufficio e del patrocinio a spese dello Stato, oggi regolato dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», risulta funzionale a consentire al cittadino straniero di determinarsi con sufficiente consapevolezza - sia pure con la ristretta tempistica imposta dal procedimento di convalida - in ordine allo svolgimento di attività difensiva e al ricorso alla difesa tecnica. Ciò naturalmente a condizione che all'avviso si accompagni la comunicazione da parte delle questure, con modalità effettivamente comprensibili per l'interessato (eventualmente anche grazie all'intervento dei mediatori culturali, sulla cui normale presenza presso le questure insiste la stessa Avvocatura generale dello Stato), dei recapiti dei difensori d'ufficio ai quali in concreto rivolgersi nell'ipotesi in cui egli intenda esercitare il proprio diritto a presentare memorie o deduzioni al giudice di pace, anche in relazione alla possibile manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione o alla sussistenza di ragioni ostative, ancorché sopravvenute, all'esecuzione del provvedimento medesimo; sì da assicurare piena effettività al diritto alla difesa tecnica, che l'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 394 del 1999 riconosce allo straniero sottoposto alle misure di cui alla disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari),*



convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, sollevate, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190280

N. 281

*Sentenza 20 novembre - 20 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Lazio - Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio - Possibilità, nei primi quindici mesi dall'evento calamitoso, di realizzare con mera comunicazione gli interventi non finanziati con risorse pubbliche - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Installazione di strutture abitative temporanee e amovibili "previa autorizzazione comunale" - Possibilità per i proprietari di immobili dichiarati inagibili a causa degli eventi sismici del 2016 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lazio - Ristrutturazioni edilizie con modifiche di sagoma - Possibilità, a fini di ricostruzione di edifici legittimi, nelle zone agricole dei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali della legislazione statale nelle materie "governo del territorio" e "protezione civile" - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, artt. 3, comma 1, lettera c), e 24.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente





## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *c*), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-28 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

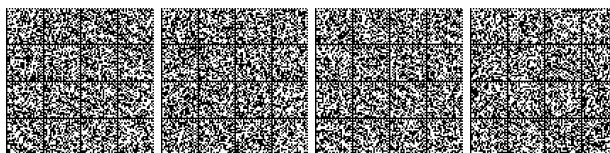
1.- Con ricorso iscritto al n. 87 del reg. ric. 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1.- È impugnato l'art. 3, comma 1, lettera *c*), della citata legge regionale che introduce un nuovo art. 67-*bis* alla legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), rubricato «Ricostruzione dei soprassuoli percorsi da incendio», il quale così dispone: «Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 della L. 353/2000 e successive modifiche, ai fini della ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco censiti nel catasto incendi di cui al comma 2 del medesimo articolo, i proprietari, gli affittuari, i locatari o i soggetti che esercitano un diritto reale di godimento sui suddetti soprassuoli possono procedere all'esecuzione di interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica. Nei primi quindici mesi dall'evento calamitoso, gli interventi di cui al primo periodo che non prevedono l'impiego di risorse finanziarie pubbliche possono essere realizzati senza l'autorizzazione di cui all'articolo 45, previa comunicazione. Per i soprassuoli compresi all'interno delle aree naturali protette regionali, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 3, della L.R. 29/1997».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri tale nuova disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi). Essa infatti introdurrebbe una tutela insufficiente a evitare i pregiudizi conseguenti alla ricostruzione del soprassuolo percorso dal fuoco, avuto riguardo a quanto dispone la richiamata norma statale la quale, al comma 1, quarto (*recte*: sesto) periodo, prevede quanto segue: «Sono vietate per cinque anni, sui predetti soprassuoli, le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche, salvo specifica autorizzazione concessa dal Ministro dell'ambiente, per le aree naturali protette statali, o dalla regione competente, negli altri casi, per documentate situazioni di dissesto idrogeologico e nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici». Mentre, quindi, la legge statale, «a prescindere dalla presenza di risorse pubbliche» (come si specifica in ricorso), obbligherebbe in ogni caso le Regioni a rilasciare i necessari atti autorizzatori, la norma regionale impugnata, rispondendo unicamente a un'esigenza di semplificazione, introdurrebbe la possibilità di intervenire senza autorizzazione e in base a una mera comunicazione, così finendo per ridurre i margini di salvaguardia fissati a livello statale senza, tuttavia, bilanciare le esigenze di semplificazione con quelle di salvaguardia. Tale norma, inoltre, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia per quelle fattispecie peculiari (quali le aree contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o z.p.s. - zone a protezione speciale - ovvero in caso di aree con rischio idrogeologico) in cui la tutela dell'ambiente imporrebbe più alti margini di attenzione e sarebbe, quindi, ancor più necessaria la previa autorizzazione anche a fini di salvaguardia dell'incolumità pubblica.

Risulterebbe, pertanto, violato il riparto costituzionale delle competenze legislative, relativamente alle materie del «governo del territorio» e della «protezione civile» oggetto di competenza concorrente delle Regioni, in quanto, nel caso di specie, l'attività legislativa regionale avrebbe i connotati di «una produzione normativa autonoma e originale nel quadro e nel contesto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione nazionale».

1.2.- L'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, rubricato «Misure urgenti in favore delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 "Norme sul governo del territorio" e successive modifiche», è censurato, in primo luogo, limitatamente ai commi da 1 a 8 e, in secondo luogo, relativamente al comma 9. Quanto ai primi otto commi, si deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel



consentire ai proprietari di immobili dichiarati inagibili, a seguito dell'evento sismico del 2016, di installare strutture temporanee e amovibili senza necessità di alcun titolo abilitativo, fatta eccezione per la sola autorizzazione comunale, introdurrebbe una disciplina che andrebbe al di là del mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici, con particolare riguardo all'art. 4-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229.

Il comma 9 del citato art. 24, mediante la sua lettera *b*), introduce un nuovo comma 3-ter all'art. 55 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), il quale così dispone: «Ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione individuati nell'allegato 1 del d.l. 189/2016 convertito dalla L. 229/2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *e*) e dell'articolo 10, comma 1, lettera *c*) del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche». Questa disposizione si porrebbe a propria volta in contrasto con lo stesso parametro costituzionale sopra indicato per difformità rispetto alla disciplina statale di riferimento costituita, in particolare, dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98, la quale avrebbe limitato l'operatività delle nuove disposizioni sul rispetto della sagoma solo per quegli edifici situati nel centro storico urbano, e non anche per quelli posti in zona agricola, ferma restando la necessità del permesso di costruire.

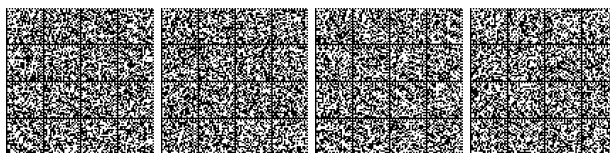
2.- Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, depositando documenti e chiedendo il rigetto del ricorso.

La Regione preliminarmente osserva che l'intendimento dell'intera legge reg. Lazio n. 7 del 2018, come risulterebbe anche dalla sua intitolazione, sarebbe stato quello di velocizzare e rendere più snelle e fruibili talune procedure amministrative, anche allo scopo di favorire l'accesso dei consociati ai vantaggi, benefici e misure di sostegno che la Regione mette a disposizione della collettività. Si tratterebbe, cioè, di una complessiva operazione di «semplificazione amministrativa», in chiave di accelerazione dei processi decisionali, di fruibilità delle opportunità esistenti, di «approccio pragmatico alla soluzione di problemi (creati anche da eventi calamitosi ed imprevedibili)».

Con riguardo alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale *de qua*, la Regione evidenzia che tale disposizione, contrariamente a quanto assunto dal ricorrente, si porrebbe nel solco di quanto previsto dalla normativa statale di principio che, all'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000, con riferimento alle attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sui soprassuoli percorsi dal fuoco, si sarebbe limitata a imporre un vincolo di natura temporale (consistente nel divieto quinquennale di esercizio) solo per quelle attività che risultino sostenute con risorse finanziarie pubbliche, rispondendo con ciò alla *ratio* di consentire una preventiva verifica sul corretto impiego di queste ultime. In definitiva, la norma impugnata non si porrebbe in contrasto con la legislazione statale di principio, ma si limiterebbe a introdurre, nel rispetto del menzionato art. 10 della legge n. 353 del 2000, misure di semplificazione atte a favorire concretamente, per un periodo di tempo limitato, il recupero dei territori percorsi dal fuoco, facendo comunque salvo l'obbligo di comunicazione preventiva in capo ai soggetti esecutori degli interventi e favorendo di conseguenza l'attività di controllo, a valle, da parte delle competenti autorità.

Con riguardo, poi, alle norme di cui ai commi da 1 a 8 dell'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, nonché al nuovo comma 3-ter dell'art. 55 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, introdotto dal comma 9 del medesimo art. 24 impugnato, la difesa regionale evidenzia che esse detterebbero misure non prettamente emergenziali né di protezione civile, non potendosi quindi intendere quale normativa di dettaglio rispetto a quella prevista dal d.l. n. 189 del 2016, come convertito. In particolare, l'intendimento di queste norme regionali - laddove consentono l'installazione di strutture temporanee e rimuovibili senza necessità di titolo edilizio, salva l'autorizzazione comunale, e laddove consentono interventi di ristrutturazione edilizia pur se comportanti modificazione della sagoma - sarebbe stato quello di scongiurare fenomeni di abbandono del territorio, specialmente da parte dei proprietari degli immobili dichiarati inagibili ma non residenti negli stessi (i titolari delle cosiddette seconde case), ossia da parte di quei soggetti che, come tali, sarebbero esclusi dalle misure statali di protezione civile.

Del resto - aggiunge la difesa regionale - la collocazione sul suolo di manufatti in via transitoria e momentanea (consentita, come visto, dai commi da 1 a 8 dell'art. 24 citato) sarebbe rispondente alla legge statale di riferimento (in quanto «attività libera»), a condizione che il bene sia effettivamente utilizzato per finalità provvisorie e che sia facilmente rimuovibile. Nel caso di specie, la «transitorietà» sarebbe legata ai tempi di ricostruzione, non dipendenti dalla volontà dei proprietari, e consentirebbe a costoro di mantenere un «punto di appoggio precario» nei territori colpiti dal sisma. Quanto alla possibilità, consentita dal comma 9 dell'art. 24 citato, di modificare nelle zone agricole la sagoma dell'edificio in sede di ristrutturazione edilizia (comunque, a parità di volume), la Regione evidenzia che essa dipenderebbe dall'esigenza di ricostruire gli edifici crollati o demoliti anche su un più esteso unico piano. Ciò comunque



non contrasterebbe con la previsione statale invocata dal ricorrente (e relativa solo alle parti storiche degli insediamenti urbani), in quanto riferita esclusivamente alle zone rurali.

3.- Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le censure di cui al ricorso. In particolare, ha sottolineato che l'art. 10 della legge n. 353 del 2000, invocato - come visto - quale norma interposta, introdurrebbe un complessivo sistema di divieti per le attività da compiersi sui territori percorsi dal fuoco, mitigato dalla previsione della possibilità di interventi di rimboschimento e di ingegneria ambientale qualora finanziati con risorse pubbliche e, comunque, previa autorizzazione. Risulterebbero viceversa vietati gli interventi da realizzarsi con risorse private. In contrasto con quest'ultima previsione, la legge regionale impugnata introdurrebbe invece la possibilità di realizzare interventi finanziati con risorse private, senza autorizzazione e in base alla mera comunicazione entro i primi quindici mesi dall'evento.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra le altre, diverse disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).

Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte con il medesimo ricorso, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi a oggetto gli artt. 3 e 24, rispetto alle quali è dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con la normativa statale di principio dettata nelle materie concorrenti del «governo del territorio» e/o della «protezione civile».

La prima delle questioni sollevate riguarda il nuovo art. 67-*bis* della legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), quale introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, rubricato «Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio». Le censure statali si appuntano, in particolare, sul regime di assenso che la legge regionale stabilisce per gli «interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica» finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco: la norma impugnata prevede che, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, tali interventi, qualora non finanziati con risorse pubbliche, possono essere realizzati con mera comunicazione, senza l'autorizzazione che la stessa legge regionale n. 39 del 2002 prescrive, all'art. 45, per gli «interventi di utilizzazione forestale» non previamente oggetto di pianificazione.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto stabilisce l'art. 10, comma 1, sesto periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), a norma del quale sarebbe invece prevista, per simili interventi di ricostituzione naturalistica, un'apposita autorizzazione del Ministro dell'ambiente o della Regione competente. La norma regionale impugnata, escludendo l'autorizzazione e prevedendo la sola comunicazione, introdurrebbe quindi «una tutela insufficiente a evitare pregiudizi conseguenti alla ricostruzione del soprassuolo percorso dal fuoco». Le censure dello Stato lamentano inoltre la mancanza, nella norma regionale impugnata, di alcuna «clausola di salvaguardia» per «fattispecie peculiari» nelle quali la tutela dell'ambiente richiederebbe più alti margini di attenzione. Si fa riferimento, qui, alle «aree che siano contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o zps [zone a protezione speciale]», nonché a quelle «situazioni ove siano riscontrabili aree di rischio idrogeologico».

1.1.- La questione non è fondata.

L'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco, con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati "ad arte" (per convertire le zone di vegetazione in zone "cementificate") e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. A tal fine essa impone stringenti divieti ad tempus (non può essere mutata la destinazione dei luoghi per almeno quindici anni, con vincolo da richiamarsi negli atti di compravendita a pena di nullità; non possono essere costruiti edifici, o strutture o infrastrutture per insediamenti civili o produttivi per un periodo di dieci anni; si fa divieto di pascolo e di caccia per dieci anni). La previsione di siffatti divieti costituisce uno standard di tutela ambientale non derogabile, in peius, dal legislatore regionale, come questa Corte ha affermato dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che aveva fissato un divieto di caccia su detti soprassuoli per soli dodici mesi dall'evento, con evidente «riduzione della soglia minima di tutela» (sentenza n. 303 del 2013, punto n. 11 del Considerato in diritto).



Tra i divieti così imposti dalla disposizione dello Stato vi è anche quello, rilevante per il presente giudizio, riguardante le «attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche». Tali attività non possono essere eseguite per un periodo di cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale. È importante evidenziare che detto divieto è previsto solo per quelle attività che risultino «sostenute con risorse finanziarie pubbliche». Nulla viene, invece, prescritto per le attività di ricostituzione naturalistica che siano finanziate con risorse non pubbliche che, di conseguenza, devono considerarsi sempre consentite.

L'art. 67-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 si pone in linea con la previsione statale. Esso, invero, si riferisce testualmente solo agli interventi «che non prevedono l'impiego di risorse finanziarie pubbliche», ammettendone la realizzazione previa semplice comunicazione. Così disponendo, questa norma persegue evidenti finalità di semplificazione, in quanto viene ridotta l'area di intervento necessario dell'autorizzazione prevista dall'art. 45 della stessa legge regionale n. 39 del 2002 (autorizzazione che, in base a quest'ultima norma, dovrebbe normalmente assistere gli «interventi di utilizzazione forestale» da compiersi al di fuori della programmazione regionale), mantenendosi al contempo entro l'area non normata dalla legge statale assunta quale parametro interposto, quella cioè degli interventi non finanziati con risorse pubbliche. Di conseguenza, non sussiste la lamentata riduzione della «soglia minima di tutela» imposta dal legislatore statale.

A conclusioni analoghe deve pervenirsi circa la dedotta mancanza, nell'art. 67-bis introdotto dall'impugnato art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, di una qualche «clausola di salvaguardia» per quelle fattispecie «peculiarissime» che, secondo il ricorrente, non potrebbero prescindere da una tutela ambientale rafforzata.

Anche sotto questo ulteriore profilo non è, infatti, ravvisabile alcun arretramento per effetto della disposizione da ultimo richiamata rispetto alla tutela ambientale tipica delle aree protette (quali richiamate dall'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000), e ciò avuto riguardo alla formulazione del terzo periodo del citato art. 67-bis, nel quale viene richiamato l'art. 33, comma 3, della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), a norma del quale «Qualsiasi intervento sul patrimonio forestale all'interno dell'area naturale protetta deve essere comunque sottoposto a preventivo nulla osta dell'organismo di gestione ai sensi dell'articolo 28». Quest'ultima disposizione, a sua volta, impone una stringente verifica di conformità con le prescrizioni di natura ambientale che caratterizzano la specifica area protetta interessata dagli interventi. Anche quelli di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio, qualora ubicati all'interno di un'area naturale protetta regionale, dovranno pertanto essere sottoposti al previo nulla-osta dell'ente di gestione dell'area protetta, con ciò essendo quindi ben individuabile quella particolare «clausola di salvaguardia» la cui mancanza è invece lamentata nel ricorso.

Tale clausola di salvaguardia, peraltro, è senz'altro estensibile pure ai soprassuoli dei territori pascolivi (nonostante che il richiamato art. 33, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 imponga il nulla-osta dell'organismo di gestione solo per gli interventi che riguardino il «patrimonio forestale» dell'area naturale protetta). L'estensione della tutela anche ai terreni pascolivi deriva, infatti, direttamente dallo stesso art. 67-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 il quale, laddove effettua il richiamo all'art. 33, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, ciò fa con riferimento a qualsiasi intervento oggetto del medesimo art. 67-bis, quindi anche con riferimento alla «ricostituzione dei soprassuoli [...] dei pascoli percorsi dal fuoco».

Il mantenimento di un adeguato grado di protezione ambientale, del resto, non viene meno neanche nell'ipotesi (pure indicata dal ricorrente) in cui i territori percorsi dal fuoco, ubicati all'interno delle aree protette regionali, siano interessati da profili di rischio idrogeologico. Soccorre, in proposito, quanto dispone l'art. 3 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, secondo cui la «difesa degli equilibri idraulici ed idrogeologici» costituisce uno degli obiettivi del sistema delle aree naturali protette regionali. Appare dunque imprescindibile che l'ente di gestione, al momento di rilasciare il nulla-osta ai sensi degli artt. 33 e 28 della stessa legge, debba procedere a valutare anche gli aspetti più strettamente collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio, in particolar modo laddove l'area risulti già interessata da vincoli idrogeologici o da una determinata classificazione di rischio idrogeologico. Ciò, peraltro, è confermato al livello della legge statale di riferimento, che è la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il cui art. 1 indica anche nella «difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici» la finalità dell'istituzione delle aree naturali protette.

Infine, le preoccupazioni del ricorrente in merito a un possibile abbassamento del livello di tutela ambientale per quei territori che, pur non rientrando all'interno di un'area naturale protetta, siano a essa «contermini», sono parimente destituite di fondamento se si ha riguardo all'*incipit* della norma impugnata, che fa espressamente salvo il «rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 della L. 353/2000 e successive modifiche». Questa previsione rende chiaro l'effettivo





intendimento del legislatore regionale. Si sottopongono in tal modo tutte le attività di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio alle medesime garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale, anche nelle situazioni in cui il territorio da ricostituire, pur ubicato al di fuori di un'area naturale protetta regionale, soffra - per riprendere i termini utilizzati dalla norma statale - di «documentate situazioni di dissesto idrogeologico», ovvero venga a trovarsi «nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici».

2.- La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla legge reg. Lazio n. 7 del 2018 concerne l'art. 24, rubricato «Misure urgenti in favore delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 "Norme sul governo del territorio" e successive modifiche», limitatamente ai commi da 1 a 8. Si tratta di disposizioni che, al dichiarato fine di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio», consentono ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative temporanee e amovibili «previa autorizzazione comunale», sullo stesso sito oppure anche su diversi terreni ubicati nello stesso Comune (così il comma 1).

La difesa regionale ha evidenziato l'intendimento qui perseguito, quello cioè di rendere più facile e veloce l'*iter* preordinato all'installazione di tali strutture. A tal fine, in particolare, sono stati dettati i commi seguenti, recanti numerose e varie norme di contorno che disciplinano le condizioni e le modalità di rilascio dell'autorizzazione comunale (comma 2: le spese di installazione sono a carico dei richiedenti; comma 3: non è richiesto alcun titolo abilitativo, a eccezione dell'autorizzazione, e nemmeno è richiesta la conformità allo strumento urbanistico generale del Comune; commi 4 e 5: vengono indicate le condizioni in presenza delle quali è concessa l'autorizzazione e le modalità per la presentazione della relativa domanda; comma 6: si prevede il termine di 30 giorni per il rilascio dell'autorizzazione, salvo il successivo formarsi del silenzio-assenso; comma 7: si specifica che le strutture amovibili dovranno essere rimosse entro il termine prescritto, altrimenti innescandosi il regime sanzionatorio previsto per le opere abusive; comma 8: si rimanda alla Giunta regionale l'adozione di apposite linee guida per il corretto inserimento paesaggistico delle strutture abitative temporanee, invitandosi al contempo la Regione a promuovere intese finalizzate all'individuazione di procedure in via d'urgenza per il rilascio dell'autorizzazione).

Anche in questo caso il ricorrente evoca il parametro dell'art. 117, terzo comma, Cost., sostenendo che questa complessiva disciplina andrebbe al di là del mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici. Come norma interposta viene richiamato l'art. 4-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229.

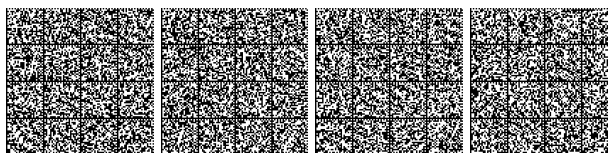
2.1.- Si deve qui preliminarmente osservare che l'articolo oggetto della presente questione è stato modificato con la legge della Regione Lazio 18 dicembre 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico. Ulteriori disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e successivi), entrata in vigore in concomitanza con la presentazione del ricorso dello Stato. Questa novella aveva introdotto un inciso in coda al comma 1 dell'art. 24.

La successiva legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha, peraltro, fatto venir meno quell'inciso, provvedendo sia alla formale abrogazione della norma che lo aveva inserito, sia alla effettiva sua soppressione (così, rispettivamente, l'art. 16, commi 17, lettera c, e 16, lettera b, della medesima legge regionale n. 8 del 2019), cosicché la disposizione oggi all'esame di questa Corte non risulta influenzata dalle successive modifiche.

Pertanto, le modifiche di cui si è detto non determinano cessazione della materia del contendere, in quanto non soddisfattive.

2.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 è intervenuto, a distanza ragguardevole di tempo dal verificarsi dell'evento sismico, con la finalità - come già visto, espressamente indicata dal legislatore nel suo *incipit* - di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio». Si intendeva, quindi, venire incontro non tanto all'impellente necessità della popolazione locale di un immediato rientro nelle case di abitazione (finalità, quest'ultima, perseguita, a livello di legislazione statale di emergenza, con le apposite norme del d.l. n. 189 del 2016), quanto piuttosto all'esigenza di favorire il rientro nel territorio di quanti, avendo perso i propri immobili, si erano recati a vivere altrove. In tale quadro, il legislatore regionale, proprio attraverso le disposizioni dei commi da 1 a 8 dell'art. 24 impugnato, ha introdotto misure volte ad agevolare l'ottenimento del titolo edilizio, con modalità che non fossero pregiudizievoli dei concorrenti interessi della tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo del territorio. In questa prospettiva, non appare dunque



pertinente il riferimento del ricorrente alla «normativa emergenziale» dettata dal d.l. n. 189 del 2016 e, con esso, alla stessa materia della «protezione civile», venendo semmai in rilievo questioni riconducibili all'ambito - pur sempre di legislazione concorrente - del «governo del territorio».

Il riferimento del ricorrente anche a quest'ultima materia di legislazione concorrente non può valere ai fini di una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Il profilo dei necessari assensi edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili non risulta, invero, disciplinato da quella che lo Stato, nel ricorso, ha indicato come norma statale interposta. L'art. 4-*bis* del d.l. n. 189 del 2016, infatti, nel dettare «Disposizioni in materia di strutture e moduli abitativi provvisori», ha stabilito i passaggi procedurali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento dei containers, nonché per la immediata stipula dei contratti di appalto aventi a oggetto la fornitura di questi ultimi (anche in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici), fissando in generale forme di raccordo tra i Comuni interessati e la Protezione civile.

Si tratta quindi, come è evidente, di un complesso di norme che non afferma nulla di specifico in merito agli atti di assenso edilizio per l'installazione delle strutture provvisorie, in merito cioè a quello che costituisce il nucleo delle censure statali avverso la normativa regionale impugnata. La disciplina statale sulla specifica questione degli atti di assenso edilizio per le zone colpite dal sisma del 2016, semmai, si rinviene in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. n. 189 del 2016, non specificamente richiamate né invocate dal ricorrente ai fini dell'odierna disamina di costituzionalità (si vedano, in particolare, l'art. 8-*bis*, rubricato «Interventi eseguiti per immediate esigenze abitative», nonché gli artt. 11 e 12, che dettano ulteriori disposizioni sui titoli edilizi necessari per la ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma).

Deve, pertanto, respingersi la questione promossa dal ricorrente anche sotto quest'ultimo profilo.

3.- La terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri concerne, specificamente, il comma 9 dell'art. 24 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Le censure sono dirette a contestare la lettera *b*) che introduce un nuovo comma 3-*ter* all'art. 55 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), che così dispone: «Ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione individuati nell'allegato 1 del d.l. 189/2016 convertito dalla L. 229/2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *e*) e dell'articolo 10, comma 1, lettera *c*) del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per difformità rispetto alla disciplina statale di riferimento costituita dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. La tesi del ricorrente è che quest'ultima disposizione, nel modificare il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in specie, all'art. 10, per quanto attiene al titolo edilizio necessario per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modifica della sagoma (consentendo la SCIA, in luogo del permesso di costruire), avrebbe limitato l'applicazione delle nuove norme solo agli edifici situati nel centro storico urbano, e non anche in zona agricola. Il contrasto, pertanto, sarebbe nel fatto che la legge regionale impugnata avrebbe introdotto una «innovazione» che si riferisce «alle zone agricole, e non a quelle urbane», diversamente da quanto in proposito avrebbe disposto l'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013.

3.1.- La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Rispetto al testo precedentemente in vigore, l'art. 10, comma 1, lettera *c*), del t.u. edilizia, quale modificato dall'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 (senza tener conto delle modifiche sopravvenute, non rilevanti per il presente giudizio), non contempla più il riferimento alla «sagoma» laddove individua gli interventi di ristrutturazione edilizia che necessitano del permesso di costruire. Di conseguenza, il mutamento della sagoma è reso possibile mediante semplice SCIA, a meno che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come emerge dalla parte finale della disposizione, parimente modificata dal d.l. n. 69 del 2013. Il riferimento a una distinzione tra «zone storiche urbane» e non (distinzione cui, in particolare, si soffermano le doglianze del ricorrente) non si rinviene in questa norma ma, semmai, emerge dal testo (parimente introdotto dallo stesso legislatore del 2013) dell'art. 23-*bis* del t.u. edilizia. Il comma 4 ha qui previsto che, all'interno delle zone omogenee A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti,



ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), ossia - per l'appunto - all'interno delle zone urbane che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, i Comuni, con apposita deliberazione da adottarsi entro il 30 giugno 2014, sono chiamati a individuare le aree nelle quali non è applicabile la SCIA «per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma». In assenza di tale individuazione, ha ulteriormente precisato il comma 4, «non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma».

Resta fermo che tale possibilità presuppone la previa, coerente registrazione catastale degli immobili interessati dagli interventi in esame.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, in generale, la novella apportata dal d.l. n. 69 del 2013 ha espunto il limite della sagoma ai fini della possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione, facendo comunque salva l'ipotesi degli immobili sottoposti a vincoli, ovvero ricadenti in zone vincolate ai sensi del cod. beni culturali, per i quali continua a valere il rispetto della sagoma, oltre che del volume (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 ottobre 2018, n. 5801, con specifico riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c, del t.u. edilizia). Questa Corte, d'altronde, ha avuto occasione di affermare che i mutamenti introdotti dalla novella del 2013 «hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie» (sentenza n. 224 del 2016).

Erra, pertanto, il ricorrente, laddove afferma che la novella del 2013 avrebbe consentito di effettuare ristrutturazioni edilizie con modifica di sagoma, senza permesso di costruire, nelle sole «zone storiche urbane». Al contrario, in base alla normativa statale richiamata, si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire, a meno che non si tratti di immobili vincolati (così il nuovo art. 10, comma 1, lettera c, del testo unico), e a meno che non si tratti delle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 specificamente individuate con delibera comunale ovvero in caso di mancanza, per le medesime zone, di tale delibera (così il nuovo art. 23-bis, comma 4, del t.u. edilizia). La previsione regionale impugnata non coinvolge alcuna di queste eccezioni, ma riguarda, esclusivamente, le modifiche di sagoma da compiersi nelle zone agricole dei Comuni colpiti dal sisma. Limitatamente ai profili di censura sollevati dal ricorrente, essa non si discosta quindi dalla descritta normativa statale invocata quale parametro interposto.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri indicato in epigrafe;*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, 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 20 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

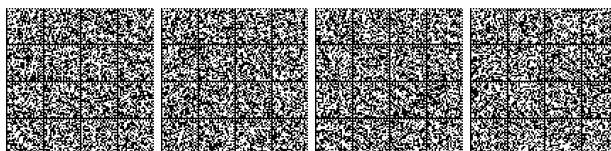
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 282

Ordinanza 6 novembre - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Delitto di ingiuria - Abrogazione e trasformazione in illecito civile soggetto a sanzione pecuniaria - Denunciata lesione di diritti inviolabili inerenti al principio fondamentale della dignità umana, lesione di obblighi internazionali e irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di diffamazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Legge 28 aprile 2014, n. 67, art. 2, comma 3; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 1; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 10.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici:* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

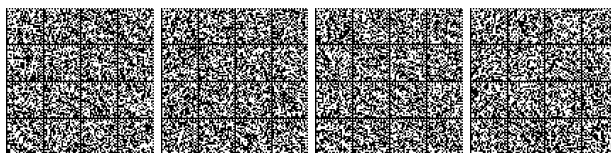
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Giudice di pace di Venezia nel procedimento penale a carico di M. B., con ordinanza del 16 ottobre 2018, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto che il Giudice di pace di Venezia, con ordinanza del 16 ottobre 2018, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 8 e 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui dispongono l'abrogazione del reato di ingiuria di cui all'art. 594 del codice penale, trasformando la relativa fattispecie in un illecito civile sottoposto a sanzioni pecuniarie civili;

che il giudice rimettente premette di essere chiamato a procedere penalmente nei confronti di un soggetto imputato dei reati di ingiuria e diffamazione, ai sensi degli artt. 594 e 595 cod. pen., per aver proferito in più occasioni una serie di espressioni offensive nei confronti di altro soggetto, e per aver offeso la reputazione dello stesso mediante missiva inviata a mezzo fax;





che il giudice *a quo* ha ritenuto, d'ufficio, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 2, comma 3, della legge n. 67 del 2014, e 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016, come sopra formulate;

che la rilevanza delle questioni risiederebbe, secondo il rimettente, nel fatto che, avendo il giudizio principale ad oggetto - tra l'altro - un'imputazione per il delitto di ingiuria di cui all'art. 594 cod. pen., per effetto dell'abrogazione operata dalle norme censurate egli sarebbe «tenuto a dichiarare di non doversi procedere ex art. 129 codice procedura penale» in quanto il fatto non è più previsto dalla legge come reato, così che dall'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate si realizzerebbe invece «la riespansione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie», con conseguente possibilità di proseguire il processo, al fine di verificare in dibattimento la sussistenza del reato contestato all'imputato;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente premette che «[l']onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione», come riconosciuto da questa Corte (sono citate le sentenze n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973);

che, sempre ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate determinerebbero «la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali»; ciò nel contesto di un ordinamento in cui non vi sarebbero «diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita»;

che, per il giudice *a quo*, i concetti di onore, decoro e reputazione sarebbero ricompresi in quello della dignità di ogni essere umano, la quale «è tutelata come diritto fondamentale nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea», fonte normativa recepita - ad avviso del rimettente - «nella nostra Costituzione in forza degli artt. 10 e 117»;

che la stessa dignità, per il rimettente, troverebbe «implicita affermazione» nel riconoscimento operato dall'art. 2 Cost. dei diritti inviolabili dell'uomo, diritti i quali potrebbero essere tutelati soltanto attraverso norme penali, per essere queste «poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano»; e ciò «sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale, che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali»;

che per il giudice *a quo* la depenalizzazione operata dalle disposizioni censurate, degradando «il reato che tutela un bene di rilevanza costituzionale ad un illecito civile sottoposto unicamente al nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile (art. 4 del D. Lgs. n. 7/2016)», risulterebbe incompatibile sia con gli artt. 2 e 3 Cost., sia con «i principi costituzionali espressi nell'art. 10 e nell'art. 117 della Carta costituzionale poiché la potestà legislativa è stata esercitata dallo Stato con legge ordinaria senza rispettare i vincoli e i principi derivanti dagli obblighi internazionali e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tanto da violare apertamente il principio fondamentale della dignità umana espresso nell'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e gli artt. 8 e 10 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo»;

che, secondo il rimettente, le norme censurate sarebbero contrarie anche all'art. 3 Cost., in quanto la depenalizzazione del reato di ingiuria avrebbe determinato una irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di diffamazione di cui all'art. 595 cod. pen., delitto riconducibile «alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale», distinguendosi solamente per la presenza o meno dell'offeso al momento della condotta, il che risulterebbe con evidenza in riferimento all'abrogazione dell'ipotesi aggravata di cui all'art. 594, quarto comma, cod. pen., che disponeva un aumento di pena qualora l'offesa fosse commessa «in presenza di più persone», risultando del tutto irragionevole «[l]a scelta di perseguire un fatto “comunicando con più persone” in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto “commesso in presenza di più persone” quindi in presenza dell'offeso (ingiuria)»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza delle questioni sollevate;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sarebbero inammissibili, posto che rientrerebbero in una materia che «attiene all'esercizio della discrezionalità legislativa, sottratta al sindacato della Corte costituzionale», senza che i precedenti di questa Corte su norme penali di favore o, comunque, abrogative di fattispecie penali (sono citate le sentenze n. 215 del 2017, n. 81 e n. 5 del 2014, n. 394 del 2006, nonché l'ordinanza n. 175 del 2001) possano ritenersi pertinenti rispetto alle censure sollevate nel giudizio *a quo*;

che, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'intervenuta depenalizzazione non sarebbe né arbitraria, né manifestamente irragionevole, «perseguendo anzi chiari fini di deflazione del sistema penale, in funzione della sua efficienza e della ragionevole durata del processo, costituenti altrettanti beni tutelati dalla Costituzione, secondo un ragionevole equilibrio di interessi», non potendosi condividere l'assunto del rimettente secondo cui «l'offesa a beni giuridici “costituzionalmente rilevanti” debba necessariamente avere tutela penale»;

che, infine, le censure sollevate in riferimento agli artt. 2, 10 e 117 Cost. sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, del tutto immotivate, posto che «la circostanza che la dignità dell'uomo assurga a bene costi-



zuzionale non comporta necessariamente che l'ingiuria debba essere punita penalmente piuttosto che con sanzione pecuniaria», neppure per il diritto europeo, e che la «contrarietà delle norme impugnate agli obblighi internazionali è meramente postulata», senza alcuna illustrazione dei motivi, con conseguente inammissibilità delle censure per «assoluta genericità ed indeterminatezza».

Considerato che l'ordinanza del giudice rimettente solleva plurime censure miranti a ripristinare il delitto di ingiuria di cui all'art. 594 del codice penale, abrogato per effetto dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), fondate sull'assunto che dalla natura inviolabile dei diritti presidiati dalla norma penale abrogata deriverebbero obblighi di incriminazione, oltre che sull'asserita irragionevole disparità di trattamento tra la fattispecie dell'ingiuria e quella della diffamazione, di cui all'art. 595 cod. pen.;

che le censure proposte in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione e quelle proposte in riferimento agli artt. 10 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sono sostanzialmente identiche a quelle sollevate dallo stesso rimettente con precedenti plurime ordinanze e incorrono nelle medesime ragioni di inammissibilità - basate sulla richiesta di un intervento in malam partem in materia penale, al di fuori dalle eccezioni desumibili dal sistema - e, rispettivamente, di manifesta inammissibilità - per radicale assenza di motivazione sulla loro non manifesta infondatezza - rilevate rispetto ad esse dalla sentenza n. 37 del 2019;

che l'ulteriore profilo di censura formulato dal rimettente nell'odierna ordinanza, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 e 10 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, è sfornito di qualsiasi sviluppo argomentativo, ciò che rende manifestamente inammissibile anche tale censura.

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. 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 8 e 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Giudice di pace di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

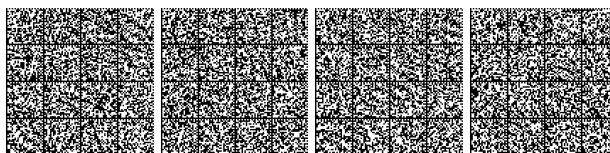
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 283

Ordinanza 4 - 20 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Molise - Istituzione di una commissione consiliare speciale di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise, con compiti di analisi e facoltà di richiedere informazioni e documenti all'autorità giudiziaria - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Molise 10 dicembre 2018, n. 9, artt. 3, comma 2, e 6, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *h*).

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 6, comma 2, della legge della Regione Molise 10 dicembre 2018, n. 9 (Istituzione di una Commissione consiliare speciale, a carattere temporaneo, di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-19 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2019, iscritto al numero 24 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

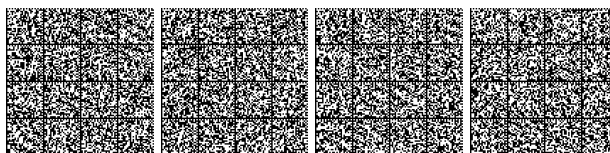
Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 13-19 febbraio 2019, depositato il 18 febbraio 2019 e iscritto al reg. ric. n. 24 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 6, comma 2, della legge della Regione Molise 10 dicembre 2018, n. 9 (Istituzione di una Commissione consiliare speciale, a carattere temporaneo, di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione;

che l'art. 3 della legge reg. Molise n. 9 del 2018, nel disciplinare i compiti e le finalità dell'istituita commissione consiliare speciale di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise, dispone, al comma 2, che quest'ultima «ha compiti di analisi delle azioni della criminalità organizzata, specie quelle connesse, in tema ambientale, alla gestione dei rifiuti, alle cosiddette ecomafie e agromafie e alle attività criminali di usura, riciclaggio, corruzione in appalti pubblici e privati e di “voto di scambio”»;

che, a sua volta, l'art. 6, comma 2, della medesima legge regionale dispone che «[l]e informazioni e i documenti inerenti alla giurisdizione penale devono essere richiesti, con istanza motivata, esclusivamente e direttamente all'autorità giudiziaria»;

che, a parere del ricorrente, le disposizioni impugnate invaderebbero la sfera di competenza legislativa esclusiva riservata allo Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza», in contrasto, quindi, con il parametro evocato;



che la Regione Molise non si è costituita in giudizio;

che, nel corso del giudizio, la legge reg. Molise n. 9 del 2018 è stata modificata dalla legge della Regione Molise 29 maggio 2019, n. 7 (Modifiche alla legge regionale 10 dicembre 2018, n. 9);

che, per effetto delle modifiche apportate, nel comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 9 del 2018, la parola «analisi» è stata sostituita con il termine «monitoraggio» e, al comma 2 dell'art. 6 della medesima legge regionale, è stato aggiunto, in fine, il seguente periodo: «che fornirà solo qualora non vi ostino il segreto di indagini o, comunque, esigenze di segretezza»;

che, sul presupposto dell'intervenuta modifica delle disposizioni regionali impugnate e in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 14 novembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 20 novembre 2019, ha dichiarato di rinunciare al ricorso.

Considerato che vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della Regione resistente, comporta l'estinzione del processo (tra le molte, ordinanze n. 243 e n. 228 del 2019).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190283

N. 284

*Sentenza 4 - 20 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Oltraggio a pubblico ufficiale - Pena edittale della reclusione fino a tre anni - Denunciata disparità di trattamento sanzionatorio rispetto al reato di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario nonché violazione del principio di proporzionalità della pena - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice penale, art. 341-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici:* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 341-*bis*, del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione sesta penale, nel procedimento penale a carico di D. L., con ordinanza del 29 gennaio 2019, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 gennaio 2019, il Tribunale ordinario di Torino, sezione sesta penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 341-*bis* del codice penale (Oltraggio a pubblico ufficiale), introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui punisce con la reclusione fino a tre anni la condotta di chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.

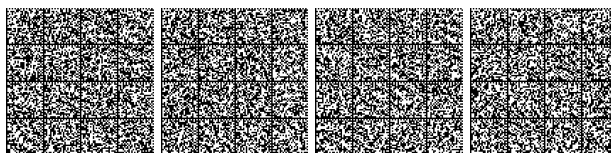
1.1- Premette il rimettente di essere chiamato a pronunciarsi sulla colpevolezza di un'imputata del delitto di cui all'art. 341-*bis* cod. pen. per aver rivolto frasi ingiuriose («vi dovete vergognare siete delle bestie») all'indirizzo di agenti di polizia in servizio di vigilanza dinanzi al Palazzo di giustizia di Torino, alla presenza di più persone (gli altri manifestanti e i passanti).

Su istanza formulata dalla difesa dell'imputata in esito al dibattimento, il giudice *a quo* ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 341-*bis* cod. pen. nei termini indicati.

1.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che, in caso di condanna, «l'unica pena che potrebbe essere irrogata è quella prevista dall'art. 341-*bis* c.p. che, anche nel caso di un fatto di minima gravità, dovrebbe essere equivalente a quindici giorni di reclusione», così che l'eventuale accoglimento delle questioni costituzionali prospettate potrebbe certamente influire sul processo celebrato dinanzi al giudice *a quo*; e ciò tanto più che l'imputata, pur se allo stato incensurata, avrebbe dichiarato di essere sottoposta ad altri procedimenti penali, il che potrebbe impedirle di beneficiare, in futuro, della sospensione condizionale della pena.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente non contesta la meritevolezza di tutela penale dei beni giuridici protetti dall'art. 341-*bis* cod. pen., la cui *ratio* dovrebbe essere identificata «nella esigenza, squisitamente pubblicistica, di garantire il regolare svolgimento dei compiti del pubblico ufficiale, senza che le offese dirette alla sua persona possano turbarne l'operato»; e non nega, conseguentemente, l'«importanza della permanenza all'interno del codice penale [...] di una norma che vieti e sanzioni comportamenti oltraggiosi nei confronti del pubblico ufficiale». Il giudice *a quo* assume, tuttavia, l'esistenza di una «iniqua sproporzione» tra il trattamento sanzionatorio previsto per la fattispecie in esame e quello previsto dall'art. 342 cod. pen. per l'oltraggio a un Corpo amministrativo, politico o giudiziario, per il quale è prevista una mera pena pecuniaria.

Tale disparità di trattamento sanzionatorio darebbe luogo, ad avviso del rimettente, a una violazione dell'art. 3 Cost.



Entrambi i reati sarebbero infatti lesivi dell'onore e del prestigio di soggetti che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali, e tutelerebbero interessi «sostanzialmente identici», dovendo l'offesa essere rivolta, nel caso dell'art. 341-bis cod. pen., contro un singolo pubblico ufficiale, e contro «due o più pubblici ufficiali che operano in sinergia tra di loro» nel caso dell'art. 342 cod. pen., valendo poi per entrambe le fattispecie la condizione che l'offesa venga proferita in presenza dei soggetti passivi del reato.

D'altra parte, ad avviso del rimettente i lavori parlamentari relativi all'art. 1 della legge n. 94 del 2009, con cui è stata reintrodotta la fattispecie di oltraggio a pubblico ufficiale, dopo la sua abrogazione avvenuta per opera della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario), non fornirebbero alcun ausilio alla comprensione dei motivi per cui tale fattispecie sia punita «in modo così differente (e più grave) rispetto alla fattispecie, sostanzialmente uguale, [...] dell'oltraggio a Corpo politico amministrativo o giudiziario».

1.4.- Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata sarebbe inoltre contraria all'art. 27, terzo comma, Cost., «nella parte in cui prevede una pena detentiva con un massimo edittale di tre anni di reclusione».

Risulterebbe infatti evidente il contrasto con la finalità rieducativa della pena di «una sanzione inadeguata nella specie e nella quantità, non in armonia con l'attuale contesto storico [...], nel quale risulta già da tempo avviato un processo volto a depenalizzare gli illeciti meno gravi». Da tale disarmonia deriverebbe «un senso di generale sfiducia nella Giustizia e nelle Istituzioni», capace di «incidere negativamente sul percorso rieducativo del reo».

Il principio di proporzionalità delle pene sarebbe stato, d'altra parte, recentemente valorizzato da questa Corte attraverso una serie di decisioni ispirate ai principi che delineano il «volto costituzionale del sistema penale», principi rintracciabili non solo nelle disposizioni costituzionali, ma anche nel principio di proporzionalità delle pene sancito dall'art. 49, terzo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che avrebbe più volte ritenuto «contraria al principio di proporzionalità l'applicazione o anche solo la previsione di pene detentive per reati commessi attraverso la manifestazione del pensiero» (è citata la sentenza 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia).

1.5.- Richiamando le sentenze n. 179 del 2017 e n. 236 del 2016, il giudice *a quo* evidenzia infine come questa Corte abbia ritenuto possibile porre rimedio ai vizi di legittimità costituzionale relativi alle cornici sanzionatorie in materia penale attraverso il ricorso a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento, che nella specie sarebbero fornite dal trattamento sanzionatorio previsto per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni.

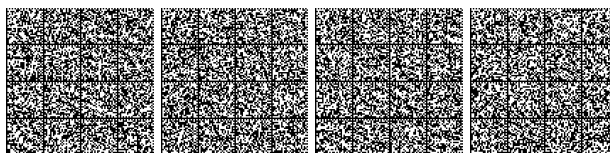
Sarebbe anzitutto errato l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui gli artt. 341-bis e 342 cod. pen. tutelerebbero lo stesso bene giuridico, posto che, mentre per questa seconda fattispecie «viene esclusivamente in rilievo l'esigenza di tutela del prestigio della funzione esercitata dall'organo pubblico collegiale, la *ratio* dell'incriminazione ex art. 341 bis c.p. è quella di apprestare tutela non solo al prestigio del ruolo pubblico e del buon andamento della Pubblica Amministrazione ma anche all'onore ed al decoro della persona che riveste la qualità di pubblico ufficiale».

In ogni caso, anche ove si ammettesse l'identità del bene giuridico tutelato, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la scelta della sanzione applicabile a un illecito penale rientri nella sfera di esclusiva discrezionalità del legislatore, costituendo il «risultato di una serie di elementi, ulteriori rispetto a quello costituito dal bene giuridico tutelato (grado di offesa al bene giuridico, struttura del reato sotto il profilo della condotta offensiva o dell'intensità dell'elemento oggettivo)».

3. - L'imputata non si è costituita in giudizio.

### Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Torino, sezione sesta penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 341-bis del codice penale (Oltraggio a pubblico ufficiale), introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui punisce con la reclusione fino a tre anni la condotta di chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni.



Il rimettente si duole, in particolare, della disparità di trattamento, a suo avviso non giustificabile al metro dell'art. 3 Cost., tra il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale di cui al censurato art. 341-*bis* cod. pen., punito con la reclusione fino a tre anni (e dunque con la pena minima di quindici giorni di reclusione, giusta il disposto dell'art. 23 cod. pen.), e il delitto di «oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario» di cui all'art. 342 cod. pen.: fattispecie, quest'ultima, assunta a *tertium comparationis*, e punita con una mera pena pecuniaria (la multa da 1.000 a 5.000 euro).

La pena massima edittale di tre anni di reclusione prevista dall'art. 341-*bis* cod. pen. si porrebbe inoltre in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, sancito ad avviso del rimettente dall'art. 27, terzo comma, Cost., da leggersi anche attraverso il prisma dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

A tali vizi di legittimità costituzionale questa Corte potrebbe porre rimedio, secondo il rimettente, attraverso la sostituzione della cornice edittale prevista per il delitto di cui all'art. 341-*bis* cod. pen. con quella stabilita per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen., cornice quest'ultima che costituirebbe una «grandezza già rinvenibil[e] nell'ordinamento» cui attingere per colmare la lacuna che si creerebbe in seguito alla sollecitata pronuncia di illegittimità costituzionale.

2.- Ai fini della valutazione della fondatezza delle questioni prospettate, appare preliminarmente opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui le questioni stesse si iscrivono.

2.1.- Nel disegno originario del codice Rocco, l'oltraggio a pubblico ufficiale era previsto dall'art. 341, primo comma, cod. pen. come il fatto di «chiunque offende l'onore o il prestigio di un pubblico ufficiale, in presenza di lui e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni». La pena prevista per la fattispecie base era quella della reclusione da sei mesi a due anni.

Il delitto di «oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario» era invece - ed è tuttora - previsto dall'art. 342, primo comma, cod. pen. come il fatto di «chiunque offende l'onore o il prestigio di un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o di una rappresentanza di esso, o di una pubblica Autorità costituita in collegio, al cospetto del Corpo, della rappresentanza o del collegio»; condotta cui il secondo comma equipara quella commessa mediante comunicazione telegrafica ovvero scritti o disegni diretti ai medesimi destinatari. La pena originariamente prevista per le fattispecie base di cui al primo e al secondo comma era la reclusione da sei mesi a tre anni: ed era dunque più elevata, nel massimo, rispetto a quella stabilita per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, da ciò desumendosi la maggiore gravità - nella valutazione dei compilatori - del delitto di cui all'art. 342 cod. pen.

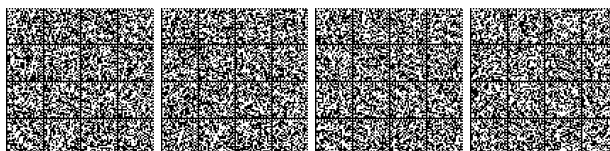
2.2.- Con sentenza n. 341 del 1994 questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 341, primo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva la pena minima di sei mesi di reclusione, in ragione del contrasto di tale previsione con il principio di proporzionalità della pena, desunto dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., anche in rapporto all'assai più favorevole minimo edittale previsto per il delitto di ingiuria (art. 594 cod. pen.). Per effetto di tale pronuncia, il minimo edittale applicabile al delitto di oltraggio a pubblico ufficiale divenne quello di quindici giorni di reclusione, stabilito in via generale dall'art. 23 cod. pen. con disposizione destinata ad applicarsi in difetto di determinazione di una pena minima da parte delle singole disposizioni incriminatrici.

La di poco successiva sentenza n. 313 del 1995 rigettò, invece, un'analogha questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il minimo di sei mesi di reclusione stabilito per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen., rilevando come l'oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario non potesse «affatto ricondursi, sul piano della lesività, ad una mera ipotesi di oltraggio "plurimo", giacché nella fattispecie descritta dall'art. 342 del codice penale è la specifica qualità dell'organo e delle attribuzioni che esso esprime a rappresentare la connotazione tipizzante e, dunque, un valore da tutelare adeguatamente anche sotto il profilo dell'onore e del prestigio, per i naturali riverberi negativi che l'offesa può in sé determinare sul corretto e sereno svolgimento delle funzioni che il corpo o il collegio è chiamato a esercitare».

2.3.- La legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario) abrogò poi il delitto di oltraggio di cui all'art. 341 cod. pen., e modificò la cornice edittale dell'art. 342 cod. pen., prevedendo per tale figura criminosa - rimasta inalterata nei suoi elementi costitutivi - la pena della reclusione «fino a tre anni», con conseguente abbassamento del minimo edittale alla soglia generale di quindici giorni di cui all'art. 23 cod. pen.

2.4.- Il trattamento sanzionatorio del delitto di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario di cui all'art. 342 cod. pen. fu poi oggetto di un ulteriore intervento ad opera della legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), che sostituì alla pena detentiva la pena pecuniaria attualmente in vigore (multa da 1.000 a 5.000 euro).

2.5.- Tre anni più tardi, la legge n. 94 del 2009 ripristinò il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, collocandolo però in un nuovo art. 341-*bis* cod. pen. e modificandone in maniera non marginale gli elementi costitutivi rispetto all'originaria formulazione dell'abrogato art. 341 cod. pen.



Il nuovo art. 341-*bis*, primo comma, cod. pen. incrimina infatti «chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni». Rispetto alla formulazione previgente, debbono dunque ricorrere - accanto a un fatto offensivo dell'onore «e» del prestigio (in luogo dell'onore «o» del prestigio, come richiesto dalla vecchia formulazione) occasionato dall'esercizio delle funzioni da parte del pubblico ufficiale - gli ulteriori requisiti, assenti nell'abrogato art. 341 cod. pen.: *a*) della commissione del fatto in luogo pubblico o aperto al pubblico, *b*) in presenza di più persone, *c*) «mentre» il pubblico ufficiale compie un atto del suo ufficio, escludendosi dunque la rilevanza del fatto a titolo di oltraggio allorché l'offesa sia proferita in ragione di un precedente atto d'ufficio del pubblico ufficiale, in diverso contesto spaziale e temporale.

La cornice edittale prevista dal legislatore del 2009 per la fattispecie base del “nuovo” delitto di oltraggio di cui all'art. 341-*bis* cod. pen., la cui legittimità costituzionale costituisce oggetto del presente giudizio, è quella della reclusione «fino a tre anni», e dunque con un minimo edittale di quindici giorni ai sensi del più volte menzionato art. 23 cod. pen.

2.6.- La cornice edittale dell'art. 341-*bis* cod. pen. è stata, peraltro, nel frattempo nuovamente modificata, per effetto del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, che ha reintrodotto per la fattispecie base l'originario minimo di sei mesi di reclusione, mantenendo il massimo di tre anni.

Tale modifica normativa, sopravvenuta all'ordinanza di rimessione, non è tuttavia idonea a spiegare alcuna incidenza nel giudizio *a quo*, stante il suo carattere deteriore per l'imputato rispetto alla disciplina vigente al momento del fatto, e la sua conseguente inapplicabilità al caso concreto, giusta il disposto dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

3.- Tutto ciò premesso, la censura formulata dal rimettente in relazione all'art. 3 Cost. non è fondata.

3.1- Il giudice *a quo* assume, anzitutto, la sussistenza di una irragionevole disparità di trattamento tra la cornice edittale (reclusione da quindici giorni a tre anni) prevista per il delitto di cui all'art. 341-*bis*, primo comma, cod. pen., riferita al momento della commissione del fatto oggetto del giudizio principale, e quella (multa da 1.000 a 5.000 euro) stabilita per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen., assunto quale *tertium comparationis*.

L'argomento si basa sull'asserita similitudine di disvalore tra le due fattispecie assunte a raffronto, che sarebbe attestata dalla sostanziale identità dei beni giuridici tutelati; similitudine che renderebbe irragionevole la disparità nel trattamento sanzionatorio previsto per ciascuna di esse.

3.2.- In effetti, nel disegno originario del codice Rocco la fattispecie di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario era connotata da maggior gravità rispetto all'oltraggio al singolo pubblico ufficiale, come era reso evidente dalla previsione - a parità di minimo - di un più elevato massimo edittale (tre anni di reclusione per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen. contro i due stabiliti dall'art. 341 cod. pen.).

La valutazione del più elevato disvalore dell'oltraggio al corpo politico, amministrativo o giudiziario costituì, del resto, la *ratio* decidendi della menzionata sentenza n. 313 del 1995 (*supra*, punto 2.2.), con la quale questa Corte rifiutò di estendere all'art. 342 cod. pen. la declaratoria di illegittimità costituzionale del minimo edittale di sei mesi di reclusione che l'anno precedente aveva colpito l'art. 341 cod. pen.

Tale rapporto di gravità scalare tra i due delitti qui in considerazione fu poi confermato dalle novelle legislative del 1999 e del 2006 poc'anzi rammentate, con le quali si procedette dapprima all'abrogazione dell'art. 341 cod. pen. - mantenendosi però l'incriminazione di cui all'art. 342 cod. pen., in ragione evidentemente della sua ritenuta maggiore gravità -; e poi alla sostituzione della pena detentiva originariamente prevista da quest'ultima norma con una pena meramente pecuniaria, la quale assicurava però il contestuale inquadramento come delitto della fattispecie ivi prevista, a fronte dell'avvenuta depenalizzazione dell'oltraggio “individuale”.

3.3.- Il rapporto tra i rispettivi quadri edittali previsti per i due delitti si inverte soltanto in seguito alla scelta del legislatore del 2009 di criminalizzare nuovamente l'oltraggio “individuale”, attraverso l'introduzione dell'art. 341-*bis* cod. pen. oggetto delle odierne censure di illegittimità costituzionale. Ferma la punibilità con la mera sanzione della multa dell'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario in seguito alla riforma del 2006, l'oltraggio a pubblico ufficiale viene a questo punto sanzionato con la reclusione fino a tre anni (e dunque, con la pena minima di quindici giorni di reclusione); il che determina per l'appunto la disparità di trattamento sanzionatorio di cui si duole il rimettente.

3.4.- Ritiene tuttavia questa Corte che tale disparità di trattamento sia sorretta da sufficienti ragioni giustificative, e non violi pertanto l'art. 3 Cost., in ragione delle modifiche strutturali subite dalla “rinata” fattispecie di oltraggio di cui all'art. 341-*bis* cod. pen. rispetto al paradigma disegnato dall'abrogato art. 341 cod. pen.





Tra tali modifiche, poc'anzi ricapitolate (*supra*, punto 2.5.), merita di essere qui segnalata l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale, espresso dalla locuzione «mentre compie un atto d'ufficio» - il medesimo che compare anche nella fattispecie di resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 cod. pen. Il requisito in parola da un lato restringe l'ambito applicativo della nuova fattispecie rispetto a quella previgente; e dall'altro ne arricchisce la dimensione offensiva, affiancando alla duplice lesione dell'onore individuale del pubblico ufficiale che subisce l'offesa, nonché del prestigio dell'amministrazione d'appartenenza - beni, l'uno e l'altro, già tutelati dalla norma incriminatrice abrogata -, una nuova dimensione di pericolo per la concreta attuazione dello specifico atto d'ufficio che la condotta del reo mira evidentemente ad ostacolare, e dunque per il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale. Esercizio che, vale la pena rammentarlo, deve essere legittimo e non arbitrario, configurandosi altrimenti in favore del privato la scriminante di cui all'art. 393-bis cod. pen.

Conforta questa ricostruzione anche la mancata riproposizione, da parte del legislatore del 2009, della circostanza aggravante dell'essere stato il fatto commesso con violenza o minaccia, prevista dal quarto comma dell'abrogato art. 341 cod. pen.: previsione che si giustificava proprio in relazione alla possibilità che la commissione del fatto non fosse in concreto connessa allo svolgimento attuale di uno specifico atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale. Avendo ora il legislatore richiesto, invece, un rapporto di stretta contestualità tra la condotta e il compimento dell'atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale, l'uso di violenza o minaccia da parte dell'agente sarà normalmente funzionale ad ostacolare il compimento dell'atto d'ufficio, con conseguente configurabilità della più grave ipotesi delittuosa di cui all'art. 337 cod. pen.

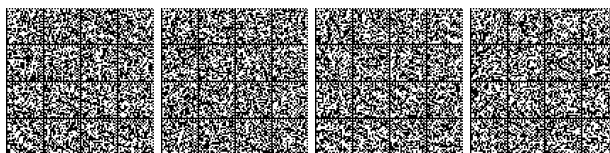
Nella nuova fisionomia risultante dalla riforma del 2009, l'oltraggio si configura dunque come delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, sub specie di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale, non diversamente da quanto accade - per l'appunto - per il delitto di cui all'art. 337 cod. pen.: delitto, quest'ultimo, che viene così a collocarsi in rapporto di possibile progressione criminosa rispetto all'oltraggio, in relazione al non remoto pericolo che la reazione verbale contro il pubblico ufficiale possa trasmodare in un'aggressione minacciosa o addirittura violenta nei suoi confronti, ad opera dello stesso autore del reato o dei terzi che, secondo la nuova formulazione, debbono necessariamente essere presenti al momento del fatto. Pericolo particolarmente acuto nelle ipotesi in cui il fatto sia commesso in occasione di manifestazioni pubbliche, come è accaduto proprio nel caso oggetto del processo *a quo*.

Tale specifica dimensione offensiva non è invece presente - se non in termini del tutto sfumati ed eventuali - nel delitto di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario, che si limita a richiedere che l'espressione offensiva sia profferita «al cospetto» del corpo, della sua rappresentanza o del collegio, ovvero addirittura mediante comunicazione offensiva «a distanza» diretta ai destinatari, senza esigere alcun nesso con il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte dell'istituzione offesa.

A fronte di tale arricchita dimensione offensiva - e a fronte della riduzione, rispetto al passato, dell'ambito applicativo della fattispecie - non può ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di stabilire per l'oltraggio «individuale» un quadro edittale più severo di quello previsto per il delitto di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario.

4.- Nemmeno può ritenersi fondata la censura formulata con riferimento al principio di proporzionalità della pena: principio la cui base giuridica è individuata dal rimettente nel solo art. 27, terzo comma, Cost., ma che la giurisprudenza di questa Corte ritiene fondato sul combinato disposto di tale norma e dell'art. 3 Cost. (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016, n. 68 del 2012, nonché la stessa sentenza n. 341 del 1994, più volte citata), in un orizzonte normativo che tiene conto anche delle corrispondenti garanzie riconosciute dalla CDFUE (art. 49, paragrafo 3) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi, par. 99; sentenza 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito, par. 102) relativa all'art. 3 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.

4.1.- Non erra, in verità, il giudice *a quo* nel sottolineare che la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzionalità della pena edittale dalle strette segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità «intrinseca» della pena, che - ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017, n. 148 del 2016) - valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto



al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali (per una recente giustapposizione tra i due modelli di sindacato, sentenza n. 112 del 2019, Considerato in diritto, rispettivamente punti 8.1.2. e 8.1.3.).

Il rimettente incentra però apparentemente la propria censura sull'asserita sproporzione del massimo edittale di tre anni di reclusione previsto per il delitto di oltraggio.

Ora, tutte le questioni sinora accolte da questa Corte con le quali si sollecitava un sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena hanno avuto a oggetto il minimo edittale (così le citate sentenze n. 40 del 2019 e n. 236 del 2016), ovvero il divieto di prevalenza o equivalenza di circostanze attenuanti rispetto alle circostanze aggravanti (sentenze n. 207 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), o ancora pene fisse nel loro ammontare, e pertanto foriere di risultati sanzionatori manifestamente eccessivi in relazione a taluni almeno dei fatti abbracciati dalla norma incriminatrice (sentenza n. 222 del 2018, nonché - mutatis mutandis - sentenza n. 112 del 2019, in materia di sanzioni amministrative). In tutti questi casi sono venuti dunque in esame altrettanti limiti normativi alla discrezionalità del giudice nella commisurazione della pena, che lo vincolavano a infliggere pene ritenute manifestamente eccessive rispetto a classi di ipotesi situate ai gradini più bassi della scala di disvalore idealmente tracciabile all'interno del perimetro disegnato dalla fattispecie astratta.

Una doglianza di manifesta sproporzione della pena appare, invece, già in astratto poco plausibile in rapporto al massimo edittale, essendo normalmente possibile per il giudice utilizzare i propri poteri discrezionali ex art. 133 cod. pen. per commisurare - all'interno della cornice edittale - una pena inferiore, proporzionata al disvalore del fatto concreto.

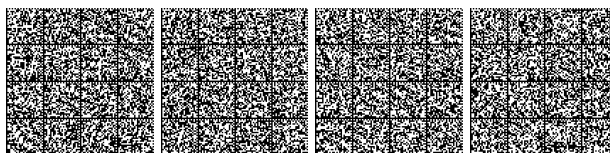
Laddove, dunque, il giudice *a quo* avesse effettivamente inteso dolersi del massimo edittale di tre anni di reclusione previsto dalla disposizione in esame, la sua censura sarebbe risultata inammissibile per irrilevanza, in difetto di ogni motivazione sul perché egli abbia ritenuto di non poter infliggere all'imputata una pena più contenuta e in concreto proporzionata al disvalore del fatto, purché non inferiore al minimo legale di quindici giorni di reclusione, e tale comunque da poter essere - come di solito accade in questi casi - condizionalmente sospesa, ovvero convertita in pena pecuniaria ai sensi dell'art. 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

È plausibile tuttavia ritenere che il rimettente abbia invece inteso denunciare - mediante il riferimento testuale alla previsione di una «pena detentiva con massimo edittale di tre anni» - il difetto di proporzionalità "intrinseca" del complessivo quadro edittale previsto dalla disposizione in esame, e dunque anche del minimo legale di quindici giorni di reclusione.

Una tale censura non può comunque trovare accoglimento, dal momento che la sostituzione automatica dell'originaria pena minima di sei mesi di reclusione con quella - risultante dall'art. 23 cod. pen. - di quindici giorni di reclusione per il delitto di oltraggio è già stata implicitamente ritenuta compatibile con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. dalla sentenza n. 341 del 1994, in relazione a una fattispecie astratta caratterizzata, come si è poc'anzi sottolineato, da minor pregnanza offensiva rispetto a quella che ora caratterizza il delitto di cui all'art. 341-*bis* cod. pen.

4.2.- Tale conclusione non muta nemmeno al cospetto dei parametri sovranazionali, richiamati dal rimettente come criteri interpretativi delle norme costituzionali interne, ma rispetto ai quali non vengono fornite indicazioni giurisprudenziali da cui desumere il carattere sproporzionato del ricorso a sanzioni detentive nei confronti dell'autore di un oltraggio.

Al di là del generico richiamo al principio di proporzionalità della pena di cui all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, affatto inconferenti appaiono, in particolare, i richiami del giudice *a quo* alla sentenza della Corte EDU, 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, che concerne la tematica dei limiti di liceità del ricorso alla sanzione penale, soprattutto se di natura detentiva, per sanzionare fatti lesivi dell'onore individuale commessi nell'esercizio dell'attività giornalistica - attività cui la Corte europea riconosce il cruciale ruolo di "cane da guardia" della democrazia (*ex multis*, Corte EDU, sentenze 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, paragrafo 93, e 27 marzo 1993, Goodwin contro Regno Unito, paragrafo 39) - in relazione alle esigenze di tutela della libertà di espressione di cui all'art. 10 CEDU: tematica che, all'evidenza, nulla ha a che vedere con la questione se sia legittimo comminare sanzioni detentive a chi pubblicamente insulta un pubblico ufficiale mentre compie uno specifico e legittimo atto del proprio ufficio.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 341-bis del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione sesta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190284

N. 285

*Sentenza 19 novembre - 23 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Enunciazione delle finalità generali e delle attività oggetto dell'intervento normativo regionale - Ricorso del Governo - Denunciata genericità della norma impugnata e invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Promozione da parte della Regione di programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza, contrastare l'illegalità e favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale; di intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con enti e associazioni; e di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla disciplina della prevenzione e repressione dei reati, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza delle questioni.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Possibilità che la Regione stipuli accordi e intese "con enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali nel volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1 del 2000" - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno delle associazioni operanti sul territorio regionale, iscritte nel registro nazionale ma non in quello regionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Possibilità per la Regione di promuovere iniziative formative utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, anche in collaborazione con le forze dell'ordine a seguito di apposita stipula di intesa - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza sulla formazione professionale delle forze dell'ordine in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione.**



**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Patrocinio a spese della Regione - Previsione per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa - Definizione con regolamento della Giunta regionale di criteri e modalità di accesso al beneficio - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "norme processuali" - Illegittimità costituzionale.**

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Potenziamento, ad opera della polizia locale, delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose - Promozione da parte della Regione, previa intesa con gli enti locali interessati - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordine pubblico e sicurezza" - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, comma 2, e 8, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere h) e l).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici :* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7 e 8 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 gennaio-4 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;  
udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità in via principale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7 e «8, comma 1, lettera c)» (*recte*: 8, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c, della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, intitolata «Polizia locale e politiche di sicurezza urbana»), della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione.

2.- L'impugnato art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018 enuncia le finalità generali dell'intervento legislativo. La disposizione stabilisce che la Regione, «nel rispetto delle competenze stabilite dall'articolo 117





della Costituzione, considerando la sicurezza quale bene comune essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile della comunità regionale, concorre allo sviluppo della stessa attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata, anche attraverso iniziative di sostegno alle vittime della criminalità e di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, assumendo direttamente iniziative e concedendo finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale. La Regione promuove altresì interventi finalizzati al contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana».

2.1.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, i settori interessati dalla disciplina legislativa regionale atterrebbero alla politica criminale, afferente alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La difesa dello Stato riconosce che il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, ha introdotto il concetto di sicurezza integrata, che richiede forme di collaborazione istituzionale e di coordinamento tra Stato e Regioni, postulando un loro intervento, ciascuno nel rispettivo ambito di competenza, in vista dell'attuazione di un sistema unitario di sicurezza che garantisca il benessere delle comunità territoriali.

Ciò nonostante, la difesa statale considera le finalità della legge regionale talmente generiche da non consentire l'individuazione delle competenze regionali coinvolte, sconfinando nelle attività di prevenzione e repressione dei reati di competenza esclusiva dello Stato.

2.2.- Ai sensi del d.l. n. 14 del 2017, infatti, gli enti territoriali diversi dallo Stato dovrebbero limitarsi a svolgere attività di promozione della vivibilità del territorio e del benessere delle comunità locali, come la «riqualificazione urbana» e la «sicurezza nelle periferie».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 2, comma 2, lettera *a*), l'art. 3, comma 1, lettera *d*), e l'art. 6, comma 1, della menzionata legge regionale.

La prima disposizione è censurata laddove prevede che tra gli interventi regionali nei settori della prevenzione e lotta alla criminalità rientrino «programmi di attività [...] volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale».

La seconda disposizione prevede che al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune e organizzata la Regione Basilicata promuove intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con altri enti e associazioni.

La terza disposizione infine prevede la promozione da parte della Regione di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private».

3.1.- Per il ricorrente, le tre disposizioni sarebbero generiche, riguardando, almeno potenzialmente, misure di politica criminale di competenza statale.

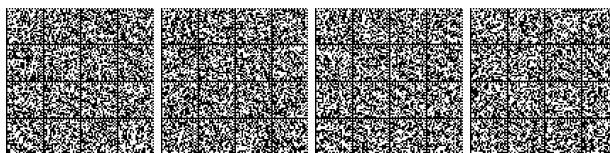
Le Regioni non potrebbero disciplinare settori diversi da quelli indicati dalle linee generali adottate in sede di Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017. In tal senso, la stipula di intese e accordi con lo Stato dovrebbe riguardare solo attività attinenti alla sicurezza integrata non potendo investire il contrasto della illegalità e della criminalità comune ed organizzata. La stessa promozione di politiche volte a contrastare gli abusi fisici e psicologici a danno dei soggetti deboli riguarderebbe la prevenzione e la repressione dei reati, compito di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

3.2.- Peraltro, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'art. 3, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018 sarebbe illegittimo anche laddove prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi e intese con «enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000 [...]». La disposizione risulterebbe discriminatoria rispetto a quelle associazioni, che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale. Vi sarebbe dunque una disparità di trattamento priva di giustificazione, in contrasto con l'art. 3 Cost.

4.- Il rimettente ritiene incostituzionale anche l'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018.

In virtù del comma 1, «[l]a Regione promuove iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e di assistenza psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, con particolare riferimento ai delitti contro il patrimonio mediante frode di cui al codice penale».

In base al comma 2, detti interventi «sono realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa [...]».



4.1.- Oltre a rilevare una certa genericità nella formulazione, la difesa statale ritiene che, dal combinato disposto delle due norme, derivi un intervento sulla formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di esclusiva spettanza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7 della menzionata legge regionale. Secondo il comma 1 di tale articolo, la Regione «favorisce gli interventi di assistenza e di aiuto ai familiari degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, nonché degli altri soggetti deceduti, vittime della criminalità, mediante: *a*) assistenza legale; *b*) contributi utili ad affrontare emergenze economiche causate dal decesso». Il comma 2 impegna la Regione ad assicurare il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa», affidando altresì alla Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità per l'accesso al patrocinio.

5.1.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il citato art. 7 violerebbe le lettere *h*) e *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

In particolare, la norma relativa al patrocinio a spese della Regione invaderebbe gli ambiti relativi alla sicurezza, coinvolgendo «valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità».

La consapevolezza di poter usufruire di un beneficio da parte dell'autorità pubblica inciderebbe sulla «percezione che i consociati hanno circa l'atteggiamento istituzionale della stessa autorità pubblica», che figurerebbe «favorevolmente atteggiata rispetto ad un'ipotesi cui l'ordinamento continua ad attribuire un disvalore, come il commesso reato».

Verrebbe dunque incoraggiato il ricorso alla giustizia fatta da sé, secondo una scelta, che a prescindere dalla sua possibile condivisione, attiene ad aspetti di politica generale che non possono non trovare una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale (viene richiamata la sentenza n. 172 del 2017).

5.2.- L'art. 7 della legge regionale censurata contrasterebbe anche con la competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione e disciplina del processo, di cui alla lettera *l*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Ad avviso della difesa statale, non sarebbe possibile differenziare il sostegno economico alla garanzia della difesa tecnica sul territorio nazionale. La giurisprudenza di questa Corte avrebbe già affermato simile principio rispetto a leggi della Regione Veneto, della Regione Liguria e della Regione Puglia (sono citate le sentenze n. 81 del 2017, n. 172 del 2017 e n. 299 del 2010).

L'Avvocatura generale dello Stato riconosce come la difesa tecnica sia obbligatoria: non a caso la legge dello Stato prevede la designazione di un difensore di ufficio qualora la parte non provveda alla nomina del legale di fiducia, e concede il patrocinio a spese dello Stato ove la parte non sia in condizioni economiche tali che le consentano di retribuire il proprio difensore. Al di fuori di questa ipotesi, non potrebbero essere ammessi «benefici di matrice regionale che creano trattamenti territoriali diversi» in merito all'esercizio di un diritto fondamentale del cittadino, come quello di difesa.

6.- Infine, l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La disposizione prevede che, «[a]l fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, la Regione promuove, previa intesa con gli enti locali interessati, interventi diretti [...] *c*) al potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il controllo del territorio sarebbe espressione della funzione di pubblica sicurezza (viene richiamata la sentenza n. 167 del 2010), e la partecipazione della polizia locale a tale funzione può esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno, limitatamente al territorio urbano in vista dell'incremento dei livelli di sicurezza nelle città.

7.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, comma 2, lettera *a*), 3, comma 1, lettera *d*), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7 e «8, comma 1, lettera *c*)» (*recte*: 8, nella parte in cui introduce l'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *c*, della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41, intitolata «Polizia locale e politiche di sicurezza



urbana»), della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *h*) e *l*), della Costituzione.

2.- Prima di esaminare le singole censure avanzate dalla difesa statale, questa Corte ritiene opportuno premettere alcune considerazioni in ordine alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., anche alla luce del recente intervento, realizzato dallo Stato, di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

2.1.- Già a partire dal secondo trasferimento di funzioni alle Regioni, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha individuato espressamente la pubblica sicurezza tra le materie in cui lo Stato avrebbe conservato il potere di esercitare le corrispondenti funzioni amministrative.

Al di fuori di tale ambito, l'art. 9 del menzionato d.P.R. ha stabilito che le Regioni e gli enti locali devono considerarsi titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie nelle quali è delegato alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici.

È stata così sancita una «interdipendenza funzionale» (sentenza n. 77 del 1987), una sorta di parallelismo tra le attività di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali.

Con riguardo alle attività relative alla materia «polizia locale urbana e rurale», di competenza concorrente ai sensi del previgente art. 117, primo comma, Cost., l'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha specificato, con una previsione di portata residuale, che in tale ambito sono da ricomprendere tutte quelle attività di polizia svolte «esclusivamente nel territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali».

Tale ripartizione è stata poi confermata dal cosiddetto terzo trasferimento di funzioni: l'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) ha precisato che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

2.2.- In tale quadro, alla vigilia della entrata in vigore della revisione costituzionale del Titolo V, questa Corte ha confermato la distinzione tra la «polizia locale urbana e rurale», di competenza concorrente, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuiti, da un lato, e le attribuzioni «attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977», dall'altro (sentenza n. 290 del 2001).

In particolare, «[l]a funzione di polizia di sicurezza [...] riguarda [...] le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale» (sentenza n. 290 del 2001).

La definizione di ordine pubblico e sicurezza «nulla aggiunge alla tradizionale nozione [...]», che «riserva allo Stato [...] le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento». Non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, dunque, «ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile». Siffatta precisazione «è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» (sentenza n. 290 del 2001).

2.3.- Tali affermazioni sono state riprese dalla giurisprudenza di questa Corte successiva alla riforma del Titolo V. Ai fini della ripartizione disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (il quale non a caso esclude, dall'ambito materiale di competenza statale, la «polizia amministrativa locale»), sono assegnate allo Stato le funzioni dirette a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (da ultimo, tra le tante, sentenza n. 116 del 2019 e, nello stesso senso, sentenza n. 208 del 2018), tutti ricompresi nella «ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 148 del 2018).

D'altro canto, questa Corte ha ribadito, sulla scorta di quanto affermato nella sentenza n. 290 del 2001, la necessità di delimitare l'ambito materiale della competenza in questione, affermando che gli «“interessi pubblici primari”



che vengono in rilievo ai fini considerati sono [...] unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività» (sentenza n. 300 del 2011). La potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella sentenza n. 290 del 2001, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 300 del 2011).

Per costante orientamento di questa Corte, allora, l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari.

Non a caso l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale.

Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio.

2.4.- Tale ampia accezione di sicurezza è stata accolta dal citato d.l. n. 14 del 2017, che all'art. 1 fa esplicito riferimento al concetto di sicurezza integrata, da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (comma 2).

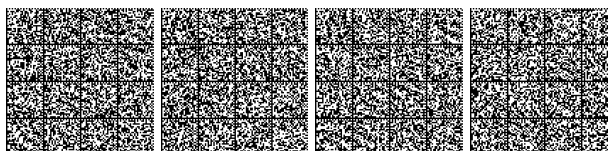
L'art. 2 del citato decreto-legge ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (su proposta del Ministro dell'interno), il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale», nei settori di intervento ivi indicati, tenendo conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate».

2.5.- Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possano concludere «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (art. 3, comma 1). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, «ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (art. 3, comma 2).

In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato in senso ampio e trasversale le «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale.

Nel disegno del legislatore statale, infatti, l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi.

2.6.- Peraltro, secondo quanto previsto dalle «Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata (art. 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48)», approvate nella seduta della Conferenza unificata del 24 gennaio 2018, le autonomie territoriali possono dotarsi di «strumenti di “prevenzione situazionale” che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (“prevenzione comunitaria”) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni». Proprio nell'ottica di valorizzare la «preven-





zione comunitaria», l'ultimo punto delle linee generali è dedicato alla «inclusione sociale», che richiama la necessità di interventi finalizzati alla promozione dell'«uso sociale del territorio», alla coesione sociale, al contrasto del «sentimento di insicurezza», alla diffusione della cultura della legalità, alla predisposizione di misure di assistenza psicologica alle vittime dei reati.

3.- Alla luce di tali premesse, è possibile esaminare le questioni poste dalla difesa dello Stato, tenendo conto della rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza, la quale consente l'intervento delle autonomie regionali purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. assegna loro in via concorrente o residuale.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che enuncia le finalità generali del menzionato intervento normativo, stabilendo che la Regione, «nel rispetto delle competenze stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, considerando la sicurezza quale bene comune essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile della comunità regionale, concorre allo sviluppo della stessa attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata, anche attraverso iniziative di sostegno alle vittime della criminalità e di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, assumendo direttamente iniziative e concedendo finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale. La Regione promuove altresì interventi finalizzati al contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato si tratterebbe di una disposizione eccessivamente generica, capace di esondare dalle competenze regionali per abbracciare la materia «ordine pubblico e sicurezza» assegnata, dalla Costituzione, allo Stato.

4.1.- La questione non è fondata.

Si tratta di una norma - per così dire - programmatica: la sua portata precettiva deve essere declinata alla luce dei singoli interventi disciplinati dalla legge. In tal senso, pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze, posto che, almeno prima facie, evocano ambiti riconosciuti alle Regioni dalla stessa disciplina statale contenuta nel d.l. n. 14 del 2017, come specificata dalle menzionate linee generali approvate in Conferenza unificata.

4.1.1.- Per un verso, infatti, l'impugnato art. 1, comma 1, si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2019 e n. 208 del 2018); per altro verso, il riferimento ad iniziative di «prevenzione» e di «lotta» alla criminalità deve essere riferito ad attività che non comportano l'esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

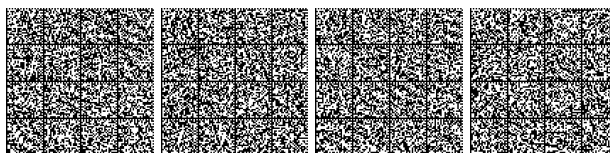
5.- Il ricorrente ha censurato, altresì, l'art. 2, comma 2, lettera *a*), l'art. 3, comma 1, lettera *d*), e l'art. 6, comma 1, della menzionata legge della Regione Basilicata.

Ad avviso della difesa statale, tali disposizioni, nel prevedere, allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, «attività [...] volt[e] ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale», «intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato» e con altri «enti e associazioni», nonché politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private», riguarderebbero, almeno potenzialmente, misure di politica criminale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Le Regioni non potrebbero disciplinare settori diversi da quelli indicati dalle linee generali approvate in Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017.

5.1.- Le censure non sono fondate.

Come si è già visto con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, le disposizioni censurate alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale. L'art. 2, comma 2, lettera *a*), prevede, infatti, la possibilità di predisporre «programmi di attività [...] volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale»; l'art. 6, comma 1, della stessa legge regionale richiama «politiche attuative di contrasto» agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private». Come ha recentemente ribadito questa Corte in casi analoghi, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è «“tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale”» (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012).

Considerazioni analoghe valgono per l'art. 3, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, laddove fa riferimento ad «intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato [...] nonché con enti e associazioni».



Si tratta di norme, dunque, prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d'illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» (art. 3, comma 1, citato) per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza di questa Corte ricollega l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012).

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi proposto una autonoma censura avverso lo stesso art. 3, comma 1, lettera *d*), della citata legge regionale, nella parte in cui prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi e intese con «enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000 [...]».

La disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale.

6.1.- La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

È evidente, infatti, che la norma censurata si riferisce, per un verso, alle associazioni di volontariato regionale, disciplinate dalla relativa legge della Regione e, per altro verso, alle associazioni «afferenti al terzo settore». Poiché l'espressione «ovvero», in questo contesto, assume un valore disgiuntivo e non meramente esplicativo, la disposizione impugnata non può non riferirsi anche alle associazioni iscritte al registro nazionale di cui agli artt. 45 e seguenti del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106».

L'asserito effetto discriminatorio argomentato dall'Avvocatura generale dello Stato è dunque insussistente, non avendo la difesa dello Stato tenuto in considerazione la duplice categoria associativa coinvolta nella stipula di accordi di collaborazione con la Regione.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018.

Tali disposizioni, nel consentire alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e di assistenza psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, «anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa», disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di esclusiva spettanza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

7.1.- La questione non è fondata.

La censura muove dall'erroneo presupposto ermeneutico che le iniziative formative, di cui alla disposizione censurata, siano dirette alle forze di polizia. Al contrario, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella popolazione anziana, tra cui possono annoverarsi individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze di polizia, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato.

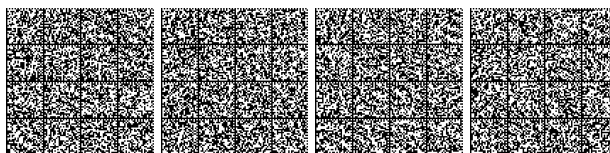
7.2.- In ogni caso, il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, che è confermata dal carattere eventuale della partecipazione delle forze di polizia: la Regione, infatti, realizza gli interventi sopra menzionati «anche» in collaborazione con le forze dell'ordine, previa stipula di una intesa. È evidente che, laddove non vi sia un concorso di volontà tra la Regione e i soggetti preposti alle funzioni di pubblica sicurezza, questi non saranno tenuti a partecipare alle attività formative.

La disciplina legislativa, da questo punto di vista, è diretta, anzitutto, alla amministrazione regionale e locale, che è chiamata a coinvolgere, nella predisposizione delle iniziative di cui sopra, le forze di polizia, le quali restano pur sempre non obbligate a prestare il proprio ausilio ai programmi predisposti dalla Regione.

Escluso il coinvolgimento necessario delle forze di polizia, resta conseguentemente da scartare la violazione della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

La disciplina impugnata non è assimilabile a quelle ipotesi normative, già dichiarate costituzionalmente illegittime, che richiedevano la partecipazione necessaria ad organi regionali di rappresentanti dello Stato o comunque dell'autorità di pubblica sicurezza (sentenza n. 134 del 2004, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*, e all'art. 108, primo comma, Cost.; sentenza n. 55 del 2001, in relazione ad alcune disposizioni statutarie della Regione Siciliana).

In una recente decisione, questa Corte si è pronunciata per la non fondatezza della questione: infatti, a fronte di una norma regionale che prevedeva il coinvolgimento facoltativo delle forze di polizia ad un tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, è stata riconosciuta la portata essenzialmente «informativ[a] e conoscitiv[a]» dell'attività in oggetto, anche alla luce del carattere eventuale e facoltativo della parte-



cipazione dei rappresentanti delle forze di polizia, pur sempre subordinata ad una «previa intesa con gli enti di appartenenza» (sentenza n. 116 del 2019).

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, il quale, al comma 1, stabilisce che la Regione «favorisce gli interventi di assistenza e di aiuto ai familiari degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, nonché degli altri soggetti deceduti, vittime della criminalità, mediante: a) assistenza legale; b) contributi utili ad affrontare emergenze economiche causate dal decesso». Il comma 2 dello stesso articolo assicura invece il patrocinio a spese della Regione a coloro che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Lo stesso comma affida alla Giunta regionale la definizione, con apposito regolamento, dei criteri e delle modalità per l'accesso al patrocinio.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto, per un verso, con la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., coinvolgendo «valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità»; per altro verso, si profilerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di «giurisdizione e norme processuali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., posto che il sostegno, anche economico, all'accusato, sia attraverso il difensore d'ufficio sia attraverso il gratuito patrocinio, attiene alla disciplina del diritto di difesa.

8.1.- In via preliminare, deve essere chiarito come, nonostante sia stato formalmente impugnato l'intero art. 7 della citata legge regionale, le censure dell'Avvocatura generale siano rivolte esclusivamente al comma 2 del menzionato articolo. Per tale ragione, questa Corte ritiene necessario delimitare l'esame della questione al solo comma 2 dell'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018.

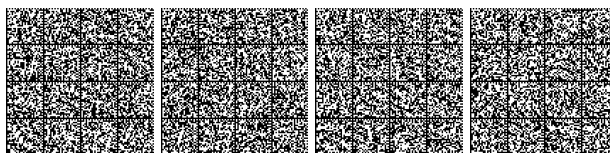
8.2.- La questione è fondata.

Il comma censurato assicura il patrocinio a spese della Regione agli «accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa» e a coloro che, all'esito di un giudizio, sono stati «assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa». Si tratta di una ipotesi normativa ben diversa, all'evidenza, dalla tipologia di prestazioni previste dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che garantisce la «assistenza legale» ai familiari delle vittime di attività criminosa: questo particolare intervento di supporto, predisposto dall'amministrazione regionale, non allude a una vera e propria assistenza processuale in giudizio, ma a una attività di consulenza, di natura stragiudiziale, insuscettibile di tradursi in un patrocinio processuale.

8.2.1.- Con riferimento al patrocinio a spese della Regione, è utile richiamare alcuni precedenti, opportunamente evocati dall'Avvocatura generale, con cui questa Corte ha scrutinato fattispecie regionali di portata analoga alla disposizione impugnata.

Con riferimento a una norma della Regione Puglia che garantiva la tutela legale «[...] agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», questa Corte ha chiarito che simile disposizione concerneva, «all'evidenza, aspetti [...] riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. [...]». Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). [...] [N]eppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima» (sentenza n. 299 del 2010).

Nella sentenza n. 81 del 2017, avente ad oggetto una norma regionale, in tutto e per tutto simile alla fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, che prevedeva il patrocinio a spese della Regione «nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, [fossero] accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta», questa Corte ha ribadito le affermazioni contenute nella sentenza n. 299 del 2010. È, infatti, «il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-bis, del codice di procedura penale). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali [...], anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002)» (sentenza n. 81 del 2017).



8.2.2.- Infine, nella sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione della Regione Liguria che assicurava il patrocinio a spese della Regione ai cittadini, «vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, [...] indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa», questa Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (ordine pubblico e sicurezza), ma, in un passaggio della motivazione, ha confermato incidentalmente come simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali, ribadendone l'incompatibilità con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

8.2.3.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. rimane assorbita.

9.- Resta da esaminare la questione relativa all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *c*), della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009.

In base a tale disposizione, «[a]l fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale», la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il «potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose». Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione in esame contrasterebbe con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, attenendo alle funzioni di controllo del territorio, da annoverare tra i compiti inerenti alla pubblica sicurezza. La partecipazione della polizia locale a tale funzione potrebbe esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno.

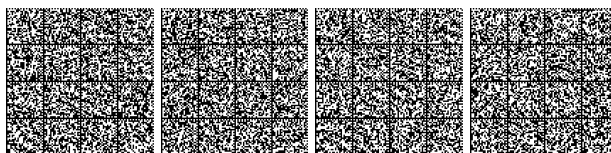
9.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Non vi è dubbio che la norma, nel rafforzare l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, possa interferire nelle attività inerenti al controllo del territorio.

Come questa Corte si è trovata ad affermare con riguardo ad una norma di una Regione ad autonomia speciale, che affidava alla polizia locale funzioni di presidio del territorio «al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento», l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui evidentemente rientra l'attività di pattugliamento del territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. (sentenza n. 167 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 35 del 2011).

9.2.- A conferma del principio enunciato da tali decisioni, militano una serie di riferimenti normativi presenti nel tessuto dell'ordinamento. Il combinato disposto dei commi 1, lettera *c*), e 2 dell'art. 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) prevede che possano essere assegnati alla polizia municipale compiti ausiliari di pubblica sicurezza, ma solo su decisione del prefetto, previa comunicazione al sindaco; la medesima legge stabilisce, all'art. 3, che gli addetti alla polizia municipale «collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato», ma solo «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità».

Più nello specifico, proprio con riguardo al controllo del territorio, il comma 8 dell'art. 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, assegna al Ministro dell'interno il potere di emanare direttive «per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite al prefetto [...], di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale». In tal senso, è al Ministro dell'interno e ai prefetti in ambito provinciale che spetta coinvolgere la polizia municipale per compiti di controllo del territorio, eventualmente promuovendo «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano» (art. 7, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000, recante «Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa»).





9.3.- Nell'ambito della rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata, tuttavia, non è possibile impedire alla Regione di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio. Non a caso, l'art. 3 del d.l. n. 14 del 2017 prevede la possibilità che Stato e Regioni concludano «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata»; questa stessa Corte ha ammesso che la Regione, seppur nell'esercizio delle proprie competenze, possa svolgere una «attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza» (sentenza n. 167 del 2010).

In tal senso, la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, «previa intesa con gli enti locali interessati» (come prevede l'impugnato art. 29-bis, comma 1, lettera c, della legge reg. Basilicata n. 41 del 2009), purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno.

Così interpretata, la disposizione censurata non viola l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), e 6, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), della legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

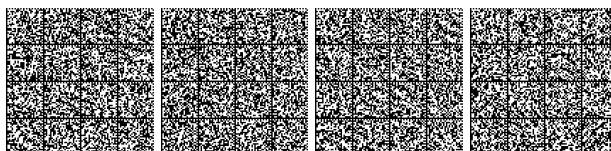
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 286

Sentenza 3 - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Valutazione cumulativa dei progetti ai fini della verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente nonché dei principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti eolici e fotovoltaici - Prescrizione di distanze minime e della disponibilità di suolo necessaria - Contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Progetti di impianti eolici o fotovoltaici con potenza singolarmente inferiore, ma cumulativamente superiore a 200 kW, riconducibili a un solo soggetto o a un unico centro decisionale - Assoggettamento ad autorizzazione unica regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché violazione dei principi di legalità e di buon andamento - Non fondatezza delle questioni.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Sospensione della procedura abilitativa semplificata (PAS) nelle aree interessate da progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali di fonte statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché violazione dei principi di legalità e di buon andamento - Non fondatezza della questione.**

**Energia - Norme della Regione Basilicata - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Aree non idonee all'installazione - Deroga all'applicabilità delle relative fasce di rispetto - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio) - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, artt. 30, 32 (nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3, b.3 e b.4 del comma 1 e nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8), 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996.

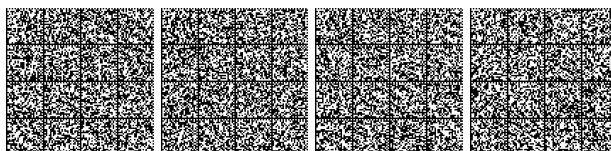
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Pisani per la Regione Basilicata.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato il 29 gennaio 2019 e iscritto al n. 7 del registro ricorsi per il 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

2.- Nel terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. Tale disposizione introduce l'art. 2-*bis* nella legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), intitolato «Cumulabilità degli impianti da FER ai fini della verifica di assoggettabilità alla VIA».

L'art. 2-*bis* dispone quanto segue:

«1. Al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente e di impedire la frammentazione artificiosa di un progetto di produzione di energia da fonte rinnovabile, di fatto riconducibile ad un progetto unitario, e/o di considerare un singolo progetto anche in riferimento ad altri progetti appartenenti alla stessa categoria localizzati nel medesimo contesto territoriale ed ambientale, che per l'effetto cumulo determinano il superamento della soglia dimensionale fissata dall'allegato IV - Parte II del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'ambito territoriale da considerare, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) è definito da una fascia:

- Individuata dal raggio di 1 km misurato a partire dal centro per le opere puntuali, elevato a 2,00 km nelle aree non idonee individuate dalla presente legge;

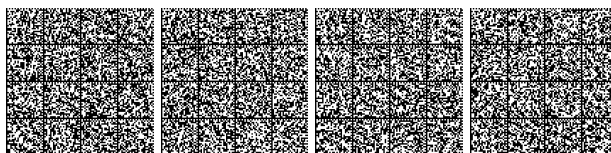
- di 1 km misurato a partire dal perimetro esterno dell'area occupata per le opere areali, elevato a 2 km nelle aree non idonee ai sensi della presente legge;

- di 500 metri dall'asse del tracciato per le opere lineari.

2. La sussistenza contemporanea di almeno due delle condizioni di cui al comma 1 comporta la riduzione al 50% delle soglie relative alla specifica categoria progettuale riportata nell'allegato IV Parte II del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

3. Sono esclusi dall'applicazione del criterio di cumulo i progetti previsti da un piano o programma sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) ed approvato ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché i progetti per i quali la procedura di verifica di cui all'art. 20 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è integrata dalla VAS».

Il ricorrente rileva che l'art. 30, commi 1 e 2 (*recte*: l'art. 2-*bis*, commi 1 e 2, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015), disciplina «l'estensione delle aree nelle quali più iniziative possono integrare casi di cumulo degli impianti FER - Fonte di energia rinnovabili ai fini della preliminare verifica della assoggettabilità a VIA». Tale norma si risolverebbe «in un ingiustificato aggravio procedimentale» in quanto applicherebbe «alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA ciò che è previsto per la sola VIA in modo coerente con il sistema e le soglie di potenza per l'assoggettamento alla medesima VIA».



Il ricorrente richiama l'art. 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), il cui comma 3 dispone che, «[a]l fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della salute e della pubblica incolumità, fermo restando quanto disposto dalla Parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, e, in particolare, dagli articoli 270, 273 e 282, per quanto attiene all'individuazione degli impianti e al convogliamento delle emissioni, le Regioni e le Province autonome stabiliscono i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale».

L'aggravio procedimentale sarebbe poi «acuito dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 30 [recte: comma 2 dell'art. 2-bis della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015] dove le soglie sono dimezzate in caso di ricorrenza di due delle condizioni previste al comma n. 1».

La norma regionale impugnata contrasterebbe, dunque, «con l'esigenza di uniformità normativa sotto il profilo della tutela ambientale [...] e sotto il profilo dell'autorizzazione degli impianti alimentati a fonte rinnovabile», violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma (con riferimento alla materia dell'energia), della Costituzione.

3.- Nel quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

Tale disposizione sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), come già modificato dall'art. 6 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007; 26 aprile 2012, n. 8 "Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili" e 30 dicembre 2015, n. 54 "Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010"), con il seguente:

#### «Articolo 6

##### Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici

1. Ai fini della sicurezza nonché della tutela territoriale ed ambientale, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con potenza nominale non superiore a 200 kW è consentita nel rispetto delle condizioni e prescrizioni di seguito riportate:

##### a) impianti eolici

a.1) devono rispettare le indicazioni riportate nel paragrafo 1.2.2. "Gli impianti di piccola generazione" dell'Appendice A del P.I.E.A.R.;

a.2) parere paesaggistico favorevole rilasciato dalla Regione sulla compatibilità dell'impianto con l'area interessata, se classificata non idonea dalla L.R. 30 dicembre 2015, n. 54;

a.3) devono avere una distanza dagli altri impianti eolici o impianti FER presenti, ovvero autorizzati, non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto;

##### b) impianti solari di conversione fotovoltaica

b.1) devono rispettare le indicazioni riportate nel paragrafo 2.2.2. "Procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici di microgenerazione" dell'Appendice A del P.I.E.A.R.;

b.2) parere paesaggistico favorevole rilasciato dalla Regione sulla compatibilità dell'impianto con l'area interessata, se classificata non idonea dalla L.R. 30 dicembre 2015, n. 54.

b.3) devono avere una distanza dagli altri impianti fotovoltaici o impianti FER presenti, ovvero autorizzati, non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto;

b.4) devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile.

2. Qualora i progetti di due o più impianti eolici ovvero fotovoltaici siano riconducibili ad un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica ovvero fotovoltaica, si trovino nelle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo, saranno





assoggettati cumulativamente ad una autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, nel caso in cui:

- abbiano una potenza complessiva superiore a 200 kW;
- siano reciprocamente posti rispetto ad altri ad una distanza inferiore ad 1 Km valutata a partire dal centro di ciascun aerogeneratore».

3.1.- Il ricorrente premette che il nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 fissa in 200 kW la soglia di potenza nominale massima entro la quale è possibile ricorrere per gli impianti eolici e fotovoltaici alla procedura abilitativa semplificata (PAS), nell'esercizio del potere (attribuito alle regioni dal d.lgs. n. 28 del 2011) di elevare tale soglia fino a 1 MW.

La medesima disposizione regionale, nella parte in cui prevede, alle lettere a.3) e b.3) del comma 1, una distanza minima tra i predetti impianti e gli altri impianti eolici o fotovoltaici (o altri impianti da fonti rinnovabili - FER - presenti ovvero autorizzati) «non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto» violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la condizione di accesso alla PAS così introdotta contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

Tali principi fondamentali sarebbero dettati, nell'ambito della disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, dalle seguenti norme statali di riferimento:

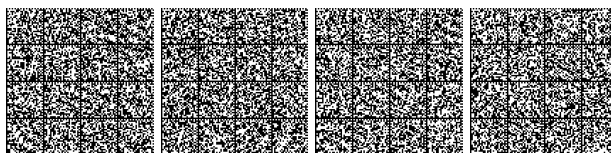
- l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), alla cui stregua «[i]n Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3 [id est, il procedimento di autorizzazione unica cui sono soggetti la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi]. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali»;

- il paragrafo 1.2 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, adottato in attuazione del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», secondo cui «[I]e sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17»;

- il paragrafo 17.1 delle stesse linee guida, richiamato al precedente paragrafo 1.2, che recita: «Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Le linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010 costituirebbero norme secondarie che completano in settori squisitamente tecnici la normativa primaria, formando con essa «un corpo unico», destinato a individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 99 del 2012).

Ad avviso del ricorrente, in base alla giurisprudenza costituzionale in subiecta materia è consentito alle regioni soltanto individuare, caso per caso, «aree e siti non idonei» con specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo se necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, mentre al legi-



slatore regionale non sarebbe permesso di stabilire limiti generali, specie nella forma di distanze minime. Ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sono citate le sentenze di questa Corte n. 69 del 2018 e n. 13 del 2014, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali prescrittive di distanze minime per la costruzione e collocazione di impianti a fonte rinnovabile applicabili in via generale sul territorio regionale).

Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili deriverebbe in particolare dalla direttiva n. 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e dalla direttiva n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in attuazione delle quali sono stati emanati il d.lgs. n. 387 del 2003, il d.lgs. n. 28 del 2011 e le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010.

La soluzione adottata dalla Regione Basilicata con la norma impugnata, nello stabilire in via generale distanze minime non previste dalla normativa statale, destinate a limitare gli impianti da fonti energetiche rinnovabili senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi nell'ambito del procedimento amministrativo, come richiedono i principi di efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi), violerebbe i citati principi e non permetterebbe un'adeguata tutela dei molteplici interessi coinvolti. Solo nella sede procedimentale prevista al paragrafo 17.1 delle citate linee guida, sarebbe possibile individuare la non idoneità delle aree attraverso la valutazione di tutti i pertinenti interessi pubblici, e in particolare di quelli della salute, del paesaggio, dell'ambiente e dell'assetto urbanistico del territorio, in presenza dei quali il principio di massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile potrebbe subire un'eccezione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).

Per le stesse ragioni la norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 97 Cost., e segnatamente i principi di legalità e di buon andamento dell'amministrazione, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con le richiamate direttive comunitarie, e ancora l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali nella materia «tutela della salute», assegnata alla regione in regime di competenza ripartita.

3.2.- L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è impugnato anche nella parte in cui introduce la lettera b.4) nel comma 1 del nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, ove è previsto, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER con potenza nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica «devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile».

La norma violerebbe in primo luogo l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, ledendo il «principio cardine in materia richiamato», introdurrebbe un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell'area, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con il paragrafo 1.2 delle citate linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che rinvia, come visto, al successivo paragrafo 17 per le modalità di individuazione delle aree non idonee.

Essa violerebbe altresì l'art. 41 Cost. «sulla libertà di iniziativa economica privata» e l'art. 117, primo comma, Cost., «in riferimento all'art. 1 del D.Lgs. n. 79/1999, che sancisce, in attuazione della Direttiva 96/92/CE, la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi comprese le attività di produzione di energia elettrica».

3.3.- Il ricorrente impugna inoltre l'art. 32, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 là dove abroga e sostituisce l'art. 6, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, prevedendo che devono essere assoggettati cumulativamente a una sola autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, i progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici che, singolarmente considerati, hanno potenza inferiore a 200 kW, «qualora [...] siano riconducibili ad un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica ovvero fotovoltaica [...]».

La norma violerebbe gli artt. 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto, introducendo «un vincolo per l'applicazione della PAS in ragione di un criterio estremamente soggettivo e generico, riferito a una relazione anche di fatto, non suscettibile di riscontro», oltre a rivelare i profili di illegittimità già richiamati in tema di distanze tra gli impianti, porrebbe limitazioni al regime abilitativo non previste dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.lgs. n. 28 del 2011, in contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

4.- Nel quinto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, il quale aggiunge il comma 5 nell'art. 14 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilendo



quanto segue: «Dalla data della comunicazione ai comuni interessati dell'avviso di avvio del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire, nonché di Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), nell'ambito delle aree potenzialmente impegnate che nel caso di impianti eolici sono individuate dal perimetro virtuale ottenuto congiungendo le pale degli aerogeneratori esterni, mentre per le altre tipologie di impianti circoscritta dal perimetro esterno dell'impianto, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. In ogni caso la misura di salvaguardia perde efficacia decorsi i termini previsti dal D.Lgs. n. 28/2011 a partire dalla data della comunicazione dell'avvio del procedimento, salvo il caso in cui la Regione ne disponga per lo stesso fine, per una sola volta, la proroga non superiore ad un anno per sopravvenute esigenze istruttorie e procedurali relative al rilascio del provvedimento autorizzativo».

Il ricorrente osserva che tale norma «introduce una moratoria per le PAS», fino alla fine del procedimento di autorizzazione unica regionale, in relazione alle aree impegnate da progetti presentati per l'autorizzazione stessa. La disposizione *de qua* violerebbe «i principi fondamentali che disciplinano il regime abilitativo degli impianti tra i quali il termine di conclusione dei procedimenti di cui all'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 387/2003»: tale norma statale sarebbe ispirata alla semplificazione amministrativa e rappresenterebbe principio fondamentale della materia (vengono citate le sentenze di questa Corte n. 168 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), applicabile anche nel caso delle autorizzazioni semplificate. Di qui la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre l'art. 37 si porrebbe in contrasto anche con la citata direttiva n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia rinnovabile, e con il d.lgs. n. 28 del 2011, recante attuazione della direttiva stessa, in quanto le moratorie per l'abilitazione degli impianti a fonte rinnovabile violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., «per il favor che le Direttive europee e gli Accordi riconoscono alla massima diffusione delle fonti rinnovabili».

5.- Il sesto motivo di ricorso ha per oggetto gli artt. 38, 39 e 40 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che modificano, rispettivamente, i paragrafi 1.2.1., 1.2.2. e 2.2.2. dell'Appendice A del piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 L.R. n. 9/2007).

Tali disposizioni sono impugnate nella parte in cui «contengono varie prescrizioni sulle distanze, rispettivamente, in relazione a “impianti di grande generazione”, a “impianti di piccola generazione” e a “impianti fotovoltaici di microgenerazione”».

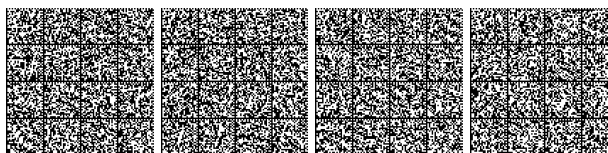
Esse violerebbero gli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. per le stesse ragioni dedotte con riferimento all'art. 6, comma 1, lettere a.3) e b.3), della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, nel testo introdotto dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, in tema di distanze che gli impianti eolici e fotovoltaici con potenza massima non superiore a 200 kW devono rispettare dagli altri impianti per consentire l'utilizzo della PAS.

Secondo il ricorrente, anche le previsioni contenute negli artt. 38, 39 e 40 che introducono limiti generali per la collocazione degli impianti eolici e fotovoltaici, nella forma di distanze minime vevolevoli sull'intero territorio regionale senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, si porrebbero in contrasto sia con i principi fondamentali delle materie a competenza ripartita «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute», contenuti nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nei paragrafi 1.2 e 17.1 delle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, sia con il principio di legalità e di buon andamento dell'amministrazione, non essendo garantita l'imparzialità della scelta e il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario.

5.1.- Nel successivo motivo di ricorso, identificato anch'esso con il numero 6, è impugnato l'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, secondo cui «le disposizioni di cui agli articoli 29, 30, 31, 34 e 36 si applicano anche ai procedimenti pendenti», nella parte in cui si riferisce all'art. 30.

Richiamate le ragioni poste a fondamento dell'impugnazione di tale ultima disposizione, il ricorrente lamenta che la sua immediata applicazione ai procedimenti in corso consentirebbe di derogare immediatamente «al sistema nazionale» in una materia di competenza legislativa concorrente «ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, quale quella del governo del territorio».

6.- Nel settimo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 43 e 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. Il primo reca integrazioni all'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale allegato indica i siti «non idonei» all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili. La norma introdotta dall'art. 43 stabilisce che «[i] Buffer di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'Allegato A della legge regionale n. 54/2015 e ss.mm.ii., trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati» .





Secondo il ricorrente, «[l]’attuazione delle previsioni contenute nell’art. 43 [...] riduce drasticamente l’applicazione dei “Buffer”», limitando «l’applicazione di tutte le aree “Buffer”, a prescindere dalla natura delle medesime, a due circostanze: 1) che intorno dell’area di “Buffer” medesima sia presente un bene monumentale; 2) che l’impianto FER sia in “correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati”». Tali circostanze sarebbero «in contrasto con i principi ispiratori posti alla base della individuazione delle “aree non idonee” stabiliti dall’Allegato 3 (paragrafo 17)» delle linee guida del 2010. L’applicazione «del parametro della “correlazione visiva” con un bene vincolato» sarebbe, infatti, «assolutamente strumentale alla significativa riduzione della natura e specificità delle diverse categorie di aree ritenute particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, elencate nell’Allegato 3 del su citato Decreto del 2010».

Inoltre, l’art. 43 vanificherebbe «l’istruttoria condotta dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, di concerto con la Regione Basilicata, che ha portato alla definizione delle aree di “Buffer” di cui agli allegati A e C e agli elaborati di cui all’allegato B» della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015.

L’art. 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 stabilisce quanto segue: «1. È definita area attinente ad un parco eolico la porzione di territorio delimitato dalla poligonale chiusa e non intrecciata ottenuta collegando tra loro gli aerogeneratori più esterni del parco stesso. 2. I progetti di ottimizzazione di un parco eolico, che non comportano un aumento della potenza elettrica complessiva del progetto originario (compresi gli spostamenti di viabilità interna al parco eolico, spostamenti di elettrodotti di servizio, spostamento di aerogeneratori, cambio dell’aerogeneratore, ecc.), previsti all’interno dell’area attinente, come definita al precedente comma 1, sono considerati varianti non sostanziali a condizione che l’area attinente al Parco eolico si riduca e che le aree interessate dalle modifiche siano nella disponibilità del soggetto proponente il parco eolico».

Secondo il ricorrente, tale norma interverrebbe su una materia «già ampiamente regolamentata dalla legislazione statale con il D.Lgs. n. 152 del 2006» e stabilirebbe «un nuovo criterio per la definizione della sostanzialità delle varianti ai parchi eolici, che, sostituendosi ai criteri elencati nell’allegato V alla parte II del medesimo D.Lgs. n. 152/2006, crea conflitti normativi e incertezze applicative, soprattutto nei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA statale di cui all’art. 19 del D.Lgs. citato che [...] riguarda anche gli impianti eolici di potenza superiore ai 30 MW».

Gli impugnati artt. 43 e 52 rappresenterebbero una «contraddittorietà interna» rispetto alle altre disposizioni della stessa legge regionale e «un mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa per la elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, stipulato ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004, tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, il Ministero dell’Ambiente [...] e la Regione Basilicata, in data 14 settembre 2011». In definitiva, essi violerebbero le norme poste a tutela dell’ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») e del patrimonio culturale (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») e l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

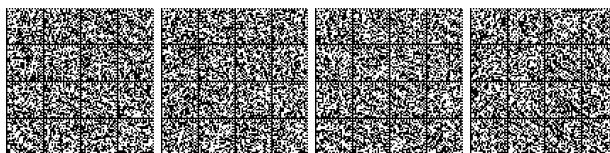
7.- La Regione Basilicata si è costituita in giudizio con memoria depositata il 28 febbraio 2019.

In essa rileva, innanzi tutto, che l’art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, insieme ad altre disposizioni, sarebbe il frutto di un lavoro svolto d’intesa tra la Regione ed il Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito: MIBAC), e che il parere dell’Ufficio legislativo di quest’ultimo del 27 dicembre 2018 richiederebbe l’abrogazione degli artt. 43 e 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, e non dell’art. 30.

La Regione osserva inoltre che la disciplina sulla cumulabilità degli impianti da FER ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA sarebbe stata attribuita alla Regione dal decreto ministeriale n. 52 del 30 marzo 2015 (Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall’articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), il cui allegato al punto 4.1 regola il «Cumulo con altri progetti», stabilendo fra l’altro che «[l]’ambito territoriale è definito dalle autorità regionali competenti in base alle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi, con le modalità previste al paragrafo 6 delle presenti linee guida». Dunque, il legislatore regionale avrebbe solo «ottemperato a quanto previsto dal D.M. sopra richiamato al fine di evitare che i titolari di impianti da FER in modo artato possano eludere l’applicazione» del codice dell’ambiente.

La Regione contesta poi che l’art. 32 violi l’art. 117, terzo comma, Cost. e ne afferma invece la coerenza con il riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni nonché con la disciplina statale della materia.

Sotto quest’ultimo profilo, sarebbe stata rispettata la previsione dell’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che consente alle regioni di disciplinare l’estensione della PAS agli impianti di potenza fino a 1 MW senza dettare limitazioni all’esercizio di tale facoltà. La disposizione impugnata, oltre a estendere la PAS agli impianti fotovoltaici con potenza non superiore a 200 kW, avrebbe pertanto stabilito anche le condizioni in base alle quali è possibile ricorrere alla PAS in luogo dell’autorizzazione unica.





La prescrizione della distanza di 1 km dagli impianti esistenti troverebbe «fondamento giuridico non solo nella *ratio* dell'art. 4.1 del D.M. n. 52/2015, tesa a evitare l'elusione della verifica di assoggettabilità alla procedura di V.I.A., ma anche nella prevalente esigenza di tutela del paesaggio», che secondo la giurisprudenza amministrativa dovrebbe essere sempre considerata, insieme alla tutela dell'ambiente, nei bilanciamenti concretamente operati dal legislatore e dalle pubbliche amministrazioni, non essendo ipotizzabile la tutela "ad ogni costo" dell'interesse ambientale in forza di un'aprioristica gerarchia che inverte la scala dei valori, giungendo così a consentire un'eccessiva proliferazione degli impianti da fonti rinnovabili. Con il censurato art. 32, la Regione avrebbe dunque stabilito le condizioni dirette a garantire il concreto bilanciamento dei richiamati interessi «ovvero l'equo contemperamento tra la tutela del paesaggio e lo sviluppo degli impianti da FER».

In relazione all'art. 37, che prevede la sospensione delle PAS, la Regione osserva che tale disposizione sarebbe il frutto di un lavoro svolto d'intesa con il MIBAC, che rispetto ad esso non avrebbe riscontrato alcun vizio di incostituzionalità. La norma impugnata troverebbe fondamento nell'art. 1-*sexies*, comma 3, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), in base al quale «[l]'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata a seguito di un procedimento unico svolto entro il termine di centottanta giorni [...] Il procedimento può essere avviato sulla base di un progetto preliminare o analogo purché evidenzi, con elaborato cartografico, le aree potenzialmente impegnate sulle quali apporre il vincolo preordinato all'esproprio, le eventuali fasce di rispetto e le necessarie misure di salvaguardia. Dalla data della comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nell'ambito delle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. In ogni caso la misura di salvaguardia perde efficacia decorsi tre anni dalla data della comunicazione dell'avvio del procedimento, salvo il caso in cui il Ministero dello sviluppo economico ne disponga, per una sola volta, la proroga di un anno per sopravvenute esigenze istruttorie». A sua volta, il comma 1 dispone che, «[a]l fine di garantire la sicurezza del sistema energetico e di promuovere la concorrenza nei mercati dell'energia elettrica, la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono attività di preminente interesse statale e sono soggetti a un'autorizzazione unica comprendente tutte le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, rilasciata dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e previa intesa con la regione o le regioni interessate [...]».

Secondo la Regione, la sospensione (non moratoria) prevista dall'art. 37 sarebbe «misura di salvaguardia per la tutela del paesaggio», tutela «che potrebbe essere altrimenti compromessa in considerazione del fatto che la procedura di PAS ha un tempo di conclusione più veloce rispetto al procedimento per il rilascio dell'Autorizzazione Unica (AU)».

Sulle questioni relative agli artt. 38, 39, 40 e 42, la Regione ha richiamato gli argomenti svolti per resistere all'impugnazione dell'art. 32, aggiungendo che «le contestazioni sollevate attengono a riferimenti normativi regionali vigenti ed entrati in vigore da tempo e mai osservati dalla Presidenza del Consiglio».

Con riferimento agli artt. 43 e 52 la Regione non ha svolto difese.

8.- La Regione, inoltre, ha depositato il 5 giugno 2019 un atto denominato «note interlocutorie», nel quale ha chiesto, tra l'altro, che questa Corte dichiari cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 47 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, sul presupposto della loro sopravvenuta abrogazione (limitata, per quanto riguarda l'art. 47, al solo comma 1) ad opera della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme delibera del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2019, ha depositato il 19 giugno 2019 atto di rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione, tra l'altro, dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, ha depositato una memoria integrativa il 5 novembre 2019, in cui ribadisce le censure già svolte nel ricorso e contesta le difese della Regione, osservando, con specifico riferimento all'art. 32, che esse si soffermerebbero sulla sola esigenza di tutela del paesaggio «senza considerare la coesistenza di plurimi interessi costituzionalmente protetti che devono trovare composizione [n]el procedimento amministrativo».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso iscritto al n. 7 del registro ricorsi per il 2019, diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di inter-



vento della Regione Basilicata), alcune delle quali riguardano gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (di seguito: impianti *FER*): si tratta degli artt. 30, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 52.

1.1. - Resta riservata a separata sentenza la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo stesso ricorso.

2.- Nel terzo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. Tale disposizione introduce l'art. 2-*bis* nella legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2015, n. 54 (Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), intitolato «Cumulabilità degli impianti da FER ai fini della verifica di assoggettabilità alla VIA».

La norma censurata indica i casi in cui diversi progetti di impianti FER vanno considerati in modo cumulativo per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (di seguito: *VIA*), «[a] fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente e di impedire la frammentazione artificiosa» dei progetti (art. 2-*bis*, comma 1).

Secondo l'Avvocatura, l'art. 2-*bis* sarebbe in contrasto con l'art. 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), perché, mentre questo riferisce la valutazione cumulativa alla VIA, la norma regionale impugnata la «anticipa» alla fase di verifica di assoggettabilità a VIA. Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma della Costituzione, in quanto l'art. 4 indicato costituirebbe sia standard uniforme di tutela ambientale sia principio fondamentale nella materia dell'energia.

2.1.- La questione non è fondata.

Il ricorso trascura un significativo dato normativo: il decreto ministeriale n. 52 del 30 marzo 2015 (Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall'articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116). Tale decreto riguarda specificamente la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza regionale e, al punto 4.1 dell'allegato, regola la valutazione cumulativa dei progetti «localizzati nel medesimo contesto ambientale e territoriale», stabilendo, fra l'altro, che «[l]'ambito territoriale è definito dalle autorità regionali competenti in base alle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi, con le modalità previste al paragrafo 6 delle presenti linee guida».

Dopo le modifiche apportate al codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale») dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), due diverse disposizioni confermano che la verifica di assoggettabilità deve essere svolta sulla base del citato d.m. 30 marzo 2015. L'art. 6, comma 6, lettera *d*), cod. ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità «i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015». L'art. 19, comma 10, cod. ambiente dispone che «[p]er i progetti elencati nell'allegato II-*bis* e nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata applicando i criteri e le soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015».

Lo stesso codice dell'ambiente, inoltre, nell'indicare i «Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19», dispone che «[l]e caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare [...] del cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati» (così l'Allegato V alla parte II del cod. ambiente). Ancora, si può ricordare che la sentenza n. 86 del 2019 di questa Corte ha annullato diverse disposizioni legislative della Regione Basilicata in materia di fonti di energia rinnovabili ma ha fatto salve le norme regionali antielusive, cioè quelle che «mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra» (punto 3.3.2 del Considerato in diritto; si veda anche il punto 3.7.2).

Infine, anche la riduzione della soglia prevista dall'art. 2-*bis*, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015 (pure censurata nel ricorso) risulta coerente con il d.m. 30 marzo 2015, il cui allegato contempla un'analoga riduzione delle soglie (si veda il punto 4.1).

L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è dunque in linea con la normativa statale in materia, con conseguente non fondatezza della censura.



3.- Nel quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), come già sostituito dall'art. 6 della legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007; 26 aprile 2012, n. 8 "Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili" e 30 dicembre 2015, n. 54 "Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010").

Il nuovo art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 detta «[l]imiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici e fotovoltaici».

In via generale, esso determina in 200 kW la soglia di potenza nominale massima entro la quale è possibile ricorrere per gli impianti eolici e fotovoltaici alla procedura abilitativa semplificata (PAS) disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In questi termini, la disposizione non è contestata, costituendo legittima attuazione del potere di elevare la soglia massima di cui sopra fino a 1 MW, attribuito alle regioni dall'art. 6, comma 9, dello stesso d.lgs. n. 28 del 2011. Dall'esame dei motivi del ricorso si evince invece che l'oggetto delle questioni, benché formalmente esteso a tutto l'art. 32, è limitato alle lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 nonché al comma 2 del nuovo testo dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

3.1.- In primo luogo, la disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede, alle suddette lettere a.3) e b.3), una distanza minima tra gli impianti eolici o fotovoltaici e gli altri impianti dello stesso tipo (o altri impianti FER presenti ovvero autorizzati) «non inferiore ad 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto», in quanto la condizione per accedere alla PAS così introdotta contrasterebbe con i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato.

Gli evocati principi fondamentali sarebbero desumibili innanzitutto dalle previsioni dell'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che demanda la disciplina tecnica per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili a «linee guida» da approvare in sede di Conferenza unificata e da adottare con decreto ministeriale, prescrivendo che esse siano «volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio», e che le regioni, dandovi attuazione, possano procedere «alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti». Il ricorrente indica poi, allo stesso fine, i paragrafi 1.2 e 17.1 del decreto ministeriale 10 settembre 2010, recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» e adottato in attuazione del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Il paragrafo 1.2 prevede che «[l]e sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili ed esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17». A sua volta il paragrafo 17.1, nel disciplinare tali modalità, subordina l'individuazione da parte delle regioni dell'idoneità delle aree a «un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione», prescrivendo, altresì, che gli esiti dell'istruttoria «dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

3.1.1.- La questione è fondata.

Questa Corte ha affermato più volte, anche di recente, «che "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia "tutela dell'ambiente", anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)" (sentenza n. 177 del 2018). Pertanto, il legislatore statale "attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che [...] non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale" (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle "Linee guida" di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12,





comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale» (sentenza n. 86 del 2019).

In particolare, le citate linee guida sono atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, sicché «[e]ssi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 69 del 2018). Tale vincolatività è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 308 del 2011).

Alle regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida (sentenza n. 69 del 2018).

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (sentenza n. 13 del 2014).

Pertanto, la soluzione legislativa adottata dalla Regione Basilicata, stabilendo in via generale - ed escludendo così un'istruttoria e una valutazione in concreto dei luoghi da operare in sede procedimentale - vincoli di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale e valevoli sull'intero territorio regionale, non garantisce il rispetto dei descritti principi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenza n. 69 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), in violazione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, attuato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 28 del 2011, che puntualmente disciplina le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura abilitativa semplificata (PAS).

La norma impugnata rinnova sostanzialmente i vizi che hanno condotto questa Corte, con la citata sentenza n. 86 del 2019, a dichiarare l'illegittimità degli artt. 5 e 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui introducevano gli artt. 5, commi 1 e 2, e 6-bis, comma 1, della stessa legge reg. Basilicata n. 8 del 2012. Anch'essa, infatti, pur muovendosi secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui estende l'applicazione della PAS agli impianti di potenza fino a 200 kW, introduce poi previsioni che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio di questi impianti attraverso la previsione di condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale per il rilascio della PAS.

Il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale per il fatto che, in base al nuovo art. 6 - che presenta, in questo, contenuto analogo a quello del già dichiarato illegittimo art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 - il mancato rispetto delle condizioni in esso previste comporta l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica regionale, prevista invece per gli impianti fotovoltaici ed eolici con potenza massima fino a 200 kW dai previgenti artt. 5, comma 2, e 6, comma 2, della stessa legge regionale. Con la conseguenza che gli ingiustificati aggravii imposti dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti.

Si deve quindi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3) e b.3) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

Le altre questioni, promosse in riferimento agli artt. 97 e 117, primo e terzo comma (quest'ultimo, in relazione alla competenza concorrente in materia di «tutela della salute»), Cost., restano assorbite.

3.2.- L'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è censurato anche nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, che prevede, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti FER con potenza nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica «devono avere la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non potrà essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque tipo di fonte rinnovabile».

La norma violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ancora sotto il profilo della competenza concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto introdurrebbe un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore, anche per il divieto di altre iniziative nell'area, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con i paragrafi 1.2 e 17 delle citate linee guida.





Essa violerebbe, altresì, l'art. 41 Cost. «sulla libertà di iniziativa economica privata» e l'art. 117, primo comma, Cost., «in riferimento all'art. 1 del D.Lgs. n. 79/1999, che sancisce, in attuazione della Direttiva 96/92/CE, la liberalizzazione del mercato elettrico, ivi comprese le attività di produzione di energia elettrica».

3.2.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

Come visto, la disciplina sul regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, si desumono dalle linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, adottato in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011. Tale normativa è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea. L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime per l'accesso alla PAS di impianti fotovoltaici, fa sì che non sia compatibile con essi la previsione impugnata, che, richiedendo invece la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduce in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con il più volte ricordato principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili.

Inoltre, anche in questo caso, per effetto della norma censurata la condizione stabilita dal legislatore regionale può addirittura precludere in assoluto la realizzazione degli impianti, poiché non è prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica ove la condizione non sia rispettata.

In definitiva, emergono con riguardo alla disposizione in esame vizi di illegittimità, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., analoghi a quelli che la sentenza n. 86 del 2019 ha accertato con riferimento all'art. 6-bis, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 (inserito dall'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017), che prescriveva (oltre a vincoli di distanze) lotti minimi per gli impianti eolici (comma 1, n. 1, lettera c) e un determinato «rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile» per gli impianti fotovoltaici a terra (comma 1, n. 2, lettera a).

Si deve quindi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto la lettera b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012.

Le altre questioni, promosse in riferimento agli artt. 41 e 117, primo comma, Cost., restano assorbite.

3.3.- Un'ulteriore censura è mossa al comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018. La disposizione assoggetta a un'unica autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, i progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici che, singolarmente considerati, hanno potenza inferiore a 200 kW, ma che, ove considerati cumulativamente, abbiano una potenza complessiva superiore a tale soglia, «qualora [...] siano riconducibili ad un solo soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, ovvero siano riconducibili allo stesso centro decisionale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica ovvero fotovoltaica».

La norma violerebbe gli artt. 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., in quanto, introducendo «un vincolo per l'applicazione della PAS in ragione di un criterio estremamente soggettivo e generico, riferito a una relazione anche di fatto, non suscettibile di riscontro», oltre a presentare i profili di illegittimità già richiamati in tema di distanze tra gli impianti, porrebbe limitazioni al regime abilitativo non previste dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.lgs. n. 28 del 2011, in contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3.3.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. non è fondata.

Anche di questa disposizione regionale, come delle previgenti norme regionali della Basilicata di analogo contenuto - che nella già citata sentenza n. 86 del 2019 hanno superato indenni censure del tutto sovrapponibili a quelle qui in esame (artt. 5, comma 3, 6, comma 3, e 6-bis, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come introdotti dalla legge reg. Basilicata n. 21 del 2017) - si può affermare che mira al medesimo scopo antielusivo individuato nel paragrafo 11.6 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 e nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011. E più precisamente mira a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, attraverso un'artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione della normativa più gravosa riservata agli impianti più grandi. A tal fine, la norma impugnata individua alcuni indici sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, suggeriti dal legislatore statale, indici che si compendiano nel criterio dell'unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'amministrazione e dell'identità della società alla quale vanno imputati gli effetti giuridici della domanda, criterio non disgiunto da quello della contiguità spaziale, richiesto dalla normativa statale ed espresso dalla previsione regionale che gli impianti «siano reciprocamente posti rispetto ad altri ad una distanza inferiore ad 1 Km valutata a partire dal centro di ciascun aerogeneratore» (art. 6, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, come sostituito dall'art. 32).



Si tratta dunque «di previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, in specie contenuti nelle linee guida del d.m. 10 settembre 2010, ne costituiscono specifica attuazione e comunque implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale» (sentenza n. 86 del 2019).

3.3.2.- Come visto, il ricorrente prospetta altresì i «profili di illegittimità già richiamati in tema di distanze tra impianti», così lamentando la violazione anche degli artt. 97 e 117, primo comma, Cost., già evocati, quali parametri ulteriori, nell'ambito delle censure mosse alle previsioni dell'art. 32 aventi ad oggetto le distanze.

La conformità della norma regionale impugnata ai principi fondamentali fissati dalla disciplina statale, della quale la prima costituisce attuazione specifica in funzione antielusiva, ne conferma anche il rispetto dei principi di legalità e di buon andamento, sicché anche la questione ex art. 97 Cost. si deve considerare non fondata.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la questione è inammissibile.

Il ricorrente lamenta «il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», evocando nella loro interezza la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, senza indicare le specifiche norme interposte violate.

Per costante giurisprudenza costituzionale, «il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione (tra tutte, sentenza n. 63 del 2016), poiché, altrimenti, non sarebbe possibile individuare correttamente i termini della questione di costituzionalità (*ex multis*, sentenze n. 311 del 2013 e n. 199 del 2012)», con la conseguenza che «è pacificamente esclusa l'ammissibilità delle questioni nelle quali non siano specificate le norme interposte violate, lesive del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., recanti un mero rinvio all'intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario (sentenze n. 156 e n. 63 del 2016, n. 311 del 2013, n. 199 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 51 del 2006)» (*ex plurimis*, ordinanza n. 201 del 2017).

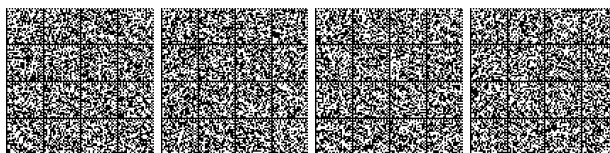
Ancora più precisamente, in una fattispecie analoga, nella quale una disposizione regionale era impugnata perché, incidendo negativamente «sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, [avrebbe comportato la violazione del] l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto [...] e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE [...] e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE», questa Corte ha già dichiarato «[l]a censura [...] inammissibile per genericità, non avendo il ricorrente indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale» (sentenza n. 156 del 2016).

4.- Nel quinto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che aggiunge il comma 5 nell'art. 14 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilendo la sospensione della PAS nelle aree interessate da progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. Secondo il ricorrente, tale «moratoria» violerebbe il principio relativo al termine di conclusione dei procedimenti di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 (e dunque l'art. 117, terzo comma, Cost.), applicabile anche alla procedura semplificata. Inoltre, l'art. 37 violerebbe anche la direttiva n. 2009/28/CE, attuata dal d.lgs. n. 28 del 2011, espressiva del favor che il diritto europeo riconosce «alla massima diffusione delle fonti rinnovabili»: di qui l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.1.- La prima questione non è fondata.

Il ricorrente censura la sospensione della PAS ma invoca la norma che fissa il termine in relazione al procedimento di autorizzazione unica regionale, affermandone l'applicabilità anche in relazione alla PAS. Tale assunto si rivela inesatto in quanto la PAS è disciplinata, come visto, dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Il ricorso invoca dunque un parametro interposto inconferente, con conseguente infondatezza della questione (sentenza n. 156 del 2016, riguardante un caso del tutto analogo). Una volta «acclarato che il ricorso ha ben individuato il nucleo essenziale della censura, su cui si può esercitare il diritto di difesa della parte resistente, l'eventuale inconferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce non già motivo di inammissibilità, ma piuttosto di infondatezza» (sentenza n. 290 del 2009).

4.2.- La seconda questione è inammissibile.



In primo luogo, il ricorrente invoca la direttiva 2009/28/CE e il d.lgs. n. 28 del 2011 ma non indica la specifica norma che sarebbe violata: proprio in materia di fonti rinnovabili questa Corte ha dichiarato inammissibili censure formulate in tal modo (sentenze n. 156 del 2016 e n. 307 del 2013), come visto sopra in relazione all'art. 32.

Inoltre, occorre rilevare che la motivazione della questione si riduce all'affermazione del contrasto della norma censurata con il principio del favor per la massima diffusione delle fonti rinnovabili, e che tale motivazione risulta insufficiente. La norma impugnata prevede una sospensione delle PAS temporanea e limitata a certe aree, cercando di conciliare l'interesse ambientale (tutelato dalla diffusione delle FER) e quello imprenditoriale con quello alla tutela del paesaggio (potenzialmente pregiudicato dalla concentrazione di impianti nella stessa area). Ai fini dell'ammissibilità della questione sarebbe stato, dunque, necessario dare conto dell'irragionevolezza di tale bilanciamento, soffermandosi in modo argomentato sulla durata della sospensione e sui possibili effetti della sovrapposizione dei procedimenti.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Pertanto, «il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (ex plurimis, sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze n. 251, n. 153, n. 142, n. 82 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 152 del 2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 109 del 2018, n. 261 e n. 169 del 2017)» (da ultimo, sentenza n. 198 del 2019).

5.- Nel sesto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 38, 39 e 40 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che modificano i paragrafi 1.2.1., 1.2.2. e 2.2.2. dell'Appendice A del piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 L.R. n. 9/2007).

Tali norme sono impuginate nella parte in cui «contengono varie prescrizioni sulle distanze, in relazione, rispettivamente, a «impianti di grande generazione», a «impianti di piccola generazione» e a «impianti fotovoltaici di microgenerazione»». Esse violerebbero gli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. per le stesse ragioni dedotte con riferimento all'art. 32, nella parte in cui introduce l'art. 6, comma 1, lettere a.3) e b.3), della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in tema di distanze che gli impianti eolici e fotovoltaici con potenza massima non superiore a 200 kW devono rispettare dagli altri impianti per consentire l'utilizzo della PAS.

Secondo il ricorrente, anche la previsione, negli artt. 38, 39 e 40, di limiti generali per la collocazione degli impianti eolici e fotovoltaici, nella forma di distanze minime valesvoli sull'intero territorio regionale senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, si porrebbe in contrasto sia con i principi fondamentali delle materie «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e «tutela della salute», espressi nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e nei paragrafi 1.2 e 17.1 delle linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010, sia con il principio di legalità e di buon andamento dell'amministrazione.

5.1.- Il PIEAR costituisce «parte integrante» della legge reg. Basilicata n. 1 del 2010, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della stessa legge regionale. Può essere modificato «quando sopravvengano importanti ragioni normative o tecnico-scientifiche che determinino la necessità o la convenienza di prevedere limitazioni all'installazione in relazione a specifiche tipologie progettuali e costruttive di impianti nel rispetto degli obiettivi generali e delle misure nazionali obbligatorie per l'uso dell'energia da fonti rinnovabili di cui alla Direttiva 2009/28/CE» (art. 1, comma 3), «con le stesse procedure previste per la sua formazione» (art. 1, comma 4), quindi con atto legislativo.

Il PIEAR è composto anche da alcune Appendici. L'Appendice A, suddivisa in paragrafi, detta i «Principi generali per la progettazione, la realizzazione, l'esercizio e la dismissione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». Il paragrafo 1.2. e i successivi si occupano delle «Procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti eolici», distinguendo tra impianti «di grande generazione» e impianti «di piccola generazione». Il paragrafo 1.2.1. definisce «di grande generazione» gli impianti eolici «di potenza nominale superiore a 1 MW», aggiungendo che essi «devono possedere requisiti minimi di carattere territoriale, anemologico, tecnico e di sicurezza, propedeutici all'avvio dell'iter autorizzativo». Il paragrafo 2.2. e i successivi, infine, riguardano gli impianti fotovoltaici.

L'art. 38 impugnato incide sui successivi paragrafi 1.2.1.4., 1.2.1.5. e 1.2.1.6.





L'art. 39 sostituisce il testo dei paragrafi 1.2.2. e 1.2.2.1, che si occupano invece degli impianti eolici «di piccola generazione» (i quali devono soddisfare, ai fini del PIEAR, la duplice condizione di avere potenza nominale massima complessiva non superiore a 200 kW e un numero massimo di 2 aerogeneratori).

L'art. 40 incide, sostituendone il testo, sul paragrafo 2.2.2., che disciplina le procedure per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici «di microgenerazione» (i quali devono soddisfare, ai fini del PIEAR, una delle seguenti condizioni: «a) integrati e/o parzialmente integrati; b) non integrati con potenza nominale massima non superiore a 200 kW»).

5.2.- Occorre preliminarmente rilevare che, nel corso del giudizio, la lettera d-ter) del paragrafo 1.2.1.4. dell'Appendice A del PIEAR, introdotta dall'art. 38, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, è stata modificata dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), nei seguenti termini: «1. Al comma 1 dell'art. 38 alla lettera d-ter) le parole “e comunque non inferiore a 200 m” sono sostituite dalle parole “e comunque non inferiore a 150 m”». Per effetto della modifica, la distanza minima degli impianti eolici di grande generazione dalle strade comunali, stabilita dal PIEAR tra i requisiti di sicurezza che tali impianti devono rispettare, è ridotta da 200 a 150 metri.

L'art. 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 è stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con ricorso iscritto al n. 60 reg. ric. 2019.

Considerato che la sopravvenuta modifica normativa, limitandosi a ridurre la distanza minima prima fissata, non ha sostanzialmente alterato il contenuto della disposizione impugnata in relazione ai motivi di ricorso e non soddisfa perciò le pretese del ricorrente, e considerata altresì l'autonoma impugnazione dello *ius superveniens* da parte del Governo, si deve escludere che sia cessata *in parte qua* la materia del contendere, e parimenti che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 debba essere trasferita o estesa al nuovo testo della lettera d-ter).

5.3.- Si deve esaminare in via preliminare la difesa della Regione secondo cui «le contestazioni sollevate attengono a riferimenti normativi regionali vigenti ed entrati in vigore da tempo e mai osservati dalla Presidenza del Consiglio». In altri termini, la Regione sembra eccepire che il ricorso costituirebbe una tardiva e perciò inammissibile censura di precedenti leggi regionali regolarmente promulgate in materia senza rilievi.

L'eccezione è infondata. Per costante giurisprudenza costituzionale, ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015).

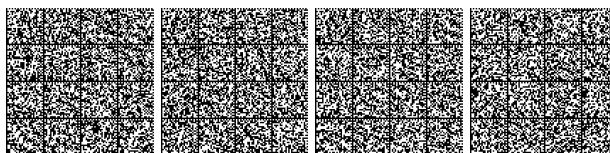
5.4.- Nondimeno, le questioni sono inammissibili, anche se per una diversa ragione.

Il ricorso in via principale, come detto, deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali, e le norme ordinarie eventualmente interposte, il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità con la disposizione impugnata costituisce l'oggetto della questione. Deve inoltre contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale.

Gli artt. 38, 39 e 40 hanno contenuto eterogeneo, di natura tecnica, diretto a modificare diversi paragrafi dell'Appendice A del PIEAR in materia di impianti eolici (di grande e piccola generazione) e di impianti fotovoltaici (di microgenerazione), talvolta sostituendone il testo integrale. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tali norme cumulativamente e indistintamente nella parte in cui «contengono varie prescrizioni sulle distanze [...]», senza indicarle precisamente e limitandosi a riprodurre, in nota e senza specificazioni di sorta, i (complessi e articolati) testi delle disposizioni impuginate.

Dalla loro lettura emerge una congerie di prescrizioni di distanze minime, spesso inserite in lunghi elenchi di requisiti tecnici: distanze da strade (statali, provinciali e comunali) e autostrade, dai confini di proprietà, dal limite dell'ambito urbano, da edifici e/o abitazioni, tra gli aerogeneratori o tra le loro file, ecc. Distanze strumentali a esigenze diverse (sicurezza, tutela ambientale e compatibilità acustica, non interferenza con le attività dei centri di osservazione astronomiche e di rilevazione di dati spaziali, ecc.) e congegnate in modi diversi (rispetto a strade, confini, ambiti urbani, edifici e/o abitazioni subordinano le distanze minime a «studi» di carattere tecnico, e prescrivono comunque, sebbene non in tutti i casi, distanze minime inderogabili determinate *ex lege* o rinviando a parametri fissi come, per esempio, il diametro del rotore più grande nel caso di aerogeneratori).

Per consentire la definizione dell'oggetto del giudizio, il ricorrente avrebbe dovuto individuare e indicare in dettaglio, nel coacervo delle previsioni modificate dagli artt. 38, 39 e 40, quelle ritenute illegittime, e avrebbe dovuto distinguere fra esse in relazione ai diversi caratteri dei vari vincoli introdotti con la legge regionale. Anche se una ricerca testuale consentirebbe di reperire, nel testo complessivo delle norme impuginate, i vari frammenti normativi che trattano di distanze, non è comunque possibile stabilire quali specifici contenuti della normativa regionale siano incompatibili con i parametri evocati e nemmeno in quali esatti termini (sentenza n. 63 del 2016).





Come visto, nella maggioranza dei casi la distanza minima è «subordinata» a studi tecnici, dovendo in ogni caso essere «non inferiore» a una certa misura lineare, ma il ricorrente non precisa se sono impugnate solo queste previsioni (che impongono una distanza inderogabile) o anche quelle che fanno dipendere il rispetto di distanze minime, per ipotesi superiori a quelle inderogabili, da specifici studi tecnici da indicare nei progetti sottoposti ad autorizzazione unica regionale o a PAS: previsioni, queste ultime, che implicano la necessità di una valutazione caso per caso, in sede procedimentale, mostrando dunque una fisionomia non incompatibile *ictu oculi* con gli evocati principi fondamentali della materia. Questa radicale incertezza sui termini delle questioni, che si rispecchia anche nella genericità della motivazione - non chiarendo il ricorrente la portata lesiva delle singole norme sulle distanze nel loro contenuto concreto - conduce alla loro inammissibilità.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui stabilisce l'applicazione, tra gli altri, dell'art. 30 della stessa legge regionale ai procedimenti pendenti, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Dopo l'instaurazione del giudizio, l'art. 42 è stato integralmente abrogato dall'art. 18 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 e il Presidente del Consiglio dei ministri ha di conseguenza rinunciato *in parte qua* al ricorso. Trattandosi di rinuncia non accettata formalmente, va dichiarata sul punto la cessazione della materia del contendere, come espressamente richiesto dalla Regione, che ha così palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2017, n. 263, n. 239 e n. 82 del 2015).

7.- Nel settimo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 43 e 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

7.1.- Il primo reca integrazioni all'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. Tale allegato indica i siti non idonei all'installazione di impianti FER. La norma introdotta dall'art. 43 stabilisce che i cosiddetti Buffer (fasce di rispetto relative alle aree non idonee) «di cui al punto 1.2 Beni monumentali 1.4 Beni paesaggistici: in riferimento a laghi ed invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici, 2.4 Rete Natura 2000, così come individuati e definiti nell'Allegato A della legge regionale n. 54/2015 e ss.mm.ii., trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene monumentale vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva con lo stesso bene vincolato da punti di vista privilegiati». La norma censurata prevede, dunque, una deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci sia un «contatto visivo» fra l'impianto e il sito protetto.

Secondo il ricorrente, l'art. 43 si porrebbe «in contrasto con i principi ispiratori posti alla base della individuazione delle «aree non idonee» stabiliti dall'Allegato 3 (paragrafo 17)» delle linee guida del 2010, e inoltre vanificherebbe «l'istruttoria condotta dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, di concerto con la Regione Basilicata, che ha portato alla definizione delle aree di «Buffer» di cui agli allegati A e C e agli elaborati di cui all'allegato B» della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, con conseguente «mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione del Protocollo di Intesa per la elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, stipulato ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004» il 14 settembre 2011, tra il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'Ambiente e la Regione Basilicata. Di qui la violazione delle norme poste a tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») e, dunque, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.2.- La questione relativa all'art. 43 è fondata.

La disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti FER «si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»» (sentenza n. 86 del 2019).

Come già illustrato esaminando le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» in attuazione delle linee guida previste dallo stesso comma 10, che «sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Sia il testo di tale disposizione sia l'evidente «vocazione» dell'individuazione delle aree non idonee confermano, dunque, il nesso tra la disciplina di tali aree e la materia della tutela del paesaggio, ragion per cui le linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 sono vincolanti per le regioni, in quanto standard omogenei di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio), espressivi del principio fondamentale di uniformità nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenza n. 86 del 2019).

Ciò precisato, il punto 17.1 delle citate linee guida del 2010 stabilisce, come visto, che «[l']individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria», i cui esiti sono «da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2» (cioè, in un atto di programmazione). L'allegato 3 dispone che «[l']individuazione delle aree non idonee dovrà essere effettuata dalle Regioni con propri provvedimenti tenendo conto dei pertinenti strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica, secondo le modalità indicate al paragrafo 17», e che le Regioni



«possono procedere ad indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, ricadenti all'interno di quelle di seguito elencate [...] le aree non comprese in quelle di cui ai punti precedenti ma che svolgono funzioni determinanti per la conservazione della biodiversità (fasce di rispetto o aree contigue delle aree naturali protette)».

Questa Corte ha di recente confermato che «i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 [...] impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti» (sentenza n. 86 del 2019).

Nella regione Basilicata l'istruttoria in questione è stata svolta tramite una concertazione con organi statali (come risulta dall'art. 2, comma 1, e dall'allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015) e i suoi esiti sono stati recepiti negli allegati della stessa legge regionale.

Prevedendo una deroga alle fasce di rispetto delle aree non idonee stabilita in via generale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'art. 43 viola dunque i criteri fissati dalle linee guida del 2010 e, di conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, sentenza n. 86 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme analoghe della stessa Regione Basilicata).

Resta assorbita la censura relativa alla violazione dell'Intesa stipulata il 14 settembre 2011 e, dunque, del d.lgs. n. 42 del 2004.

7.3.- La questione relativa all'art. 52 è inammissibile.

La disposizione censurata definisce come varianti non sostanziali determinati «progetti di ottimizzazione» dei parchi eolici. La qualifica di variante non sostanziale esclude la necessità dell'autorizzazione unica (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011).

Secondo il ricorrente, la norma stabilirebbe «un nuovo criterio per la definizione della sostanzialità delle varianti ai parchi eolici, che, sostituendosi ai criteri elencati nell'allegato V alla parte II del medesimo D.Lgs. n. 152/2006, crea conflitti normativi e incertezze applicative, soprattutto nei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA statale di cui all'art. 19 del D.Lgs. citato che [...] riguarda anche gli impianti eolici di potenza superiore ai 30 MW». Inoltre, l'art. 52 rappresenterebbe un mancato rispetto del Protocollo di Intesa del 2011, sopra citato. Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione sollevata risulta oscura. L'allegato V alla parte II del codice dell'ambiente detta i «Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19» e non si occupa affatto della distinzione tra varianti sostanziali e non sostanziali. Inoltre, non è chiaro come l'art. 52 possa rappresentare una violazione dell'Intesa del 14 settembre 2011, dal momento che, a differenza dell'art. 43, non riguarda le aree non idonee all'installazione di impianti FER. Infine, occorre rilevare che la verifica di assoggettabilità a VIA statale (allegato II-bis alla parte II del cod. ambiente) non comprende impianti eolici.

L'oscurità della censura, dunque, ne implica l'inammissibilità (sentenze n. 137 e n. 103 del 2018, n. 175 e n. 114 del 2017, n. 127 e n. 43 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

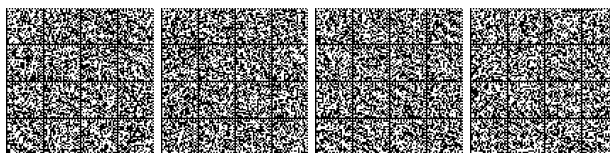
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui ha introdotto le lettere a.3), b.3) e b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, 39 e 40 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190286

N. 287

*Sentenza 19 novembre - 23 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Istituzione della banca del latte umano donato - Indicazione di risorse a copertura della spesa - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di effettiva copertura finanziaria - Sopravvenuta abrogazione della norma impugnata - Cessazione della materia del contendere.**

- Legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51, art. 8.
- Costituzione, art. 81, terzo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

*Giudici :* Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 1° febbraio 2019, ricevuto il 6 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 1°- 6 febbraio 2019 e depositato il 5 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata).

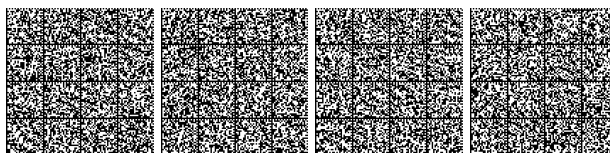
2.- Il ricorso premette che la legge regionale citata ha la finalità di promuovere l'allattamento materno mediante la raccolta di latte umano da donatrici presso una banca a tal fine istituita, i cui compiti sono svolti nell'esclusivo interesse della salute dei bambini, come enunciano gli artt. 1 e 2. Inoltre, la banca opererà presso una struttura ospedaliera, che sarà individuata dalla Regione (art. 3), nel «rispetto delle Linee di indirizzo nazionali per l'organizzazione e la gestione delle banche del latte umano donato nell'ambito della protezione, della promozione e del sostegno dell'allattamento al seno» (art. 4).

La legge in questione si proporrebbe, dunque, di realizzare un servizio di pubblica utilità a tutela della maternità e dell'infanzia.

Il ricorso richiama quindi l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018, rubricato «[c]opertura finanziaria»: esso stabilisce, al comma 1, che «[g]li oneri derivanti dall'attuazione della presente legge per le spese in conto capitale, quantificati per l'anno 2019 in euro 50.000,00, trovano copertura nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata» e, al comma 2, che «[l]e attività di raccolta e conservazione del latte umano sono svolte ad invarianza di spese con le risorse umane disponibili».

3.- Ad avviso del ricorrente, questa norma violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto dai documenti allegati alle leggi di bilancio di seguito specificate, il programma 05 della missione 13 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata prevederebbe per l'anno 2019 uno stanziamento complessivo di euro 160.000,00, «il quale risult[erebbe] già interamente impegnato».

3.1.- Al riguardo, la difesa statale richiama anzitutto l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 8 (Legge di Stabilità regionale 2018), ai sensi del quale «[g]li stanziamenti di spesa per il rifinanziamento di leggi regionali che prevedono interventi finalizzati allo sviluppo e di sostegno all'economia, classificati tra le spese in conto capitale, sono determinati per il triennio 2018-2020 nei limiti indicati nella tabella B, allegata alla presente legge». La citata tabella ha determinato, per la missione 13 «Tutela della salute», programma 05 «Servizio sanitario regionale - Investimenti sanitari», uno stanziamento di spesa, per l'anno 2019, pari a euro 160.000,00.





A sua volta, l'art. 1, comma 4, della coeva legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020), ha approvato, tra gli altri, anche il «prospetto delle spese - bilancio pluriennale 2018/2020 per missioni, programmi e titoli (Allegato 2)» il quale, quanto alla missione 13 «Tutela della salute», programma 05 «Servizio sanitario regionale - Investimenti sanitari», contiene, per l'anno 2019, una previsione di competenza di euro 160.000,00, già interamente impegnata.

Il ricorso aggiunge che l'impegno di spesa per l'intero importo dello stanziamento ora citato troverebbe conferma nello «Stato di Previsione delle Spese per Missioni, Programmi, Titoli, Macroaggregati e Capitoli Esercizio Finanziario 2018/2020», allegato alla deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto «Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del “Bilancio di Previsione pluriennale per il triennio 2018-2020”».

Secondo il ricorrente, lo stanziamento di spesa originariamente determinato nella misura sopra indicata, per il 2019, dalla legge reg. Basilicata n. 8 del 2018, non sarebbe stato incrementato da nessuna delle tre successive leggi regionali di variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018-2020 (rispettivamente: legge della Regione Basilicata 20 agosto 2018, n. 18, recante «Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020», legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata» e legge della Regione Basilicata 5 dicembre 2018, n. 52, recante «Terza variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018-2020»).

3.2.- Dalla esposta ricostruzione normativa discenderebbe, ad avviso del ricorrente, che l'impugnato art. 8, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, non potrebbe trovare copertura finanziaria nell'ambito dell'allocazione di bilancio prevista dalla disposizione stessa, risultando le somme ivi stanziare già interamente impegnate. Da tanto conseguirebbe che tale norma prevederebbe «una copertura finanziaria meramente apparente - in realtà inesistente - riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della legge stessa».

Sarebbe pertanto violato l'art. 81, terzo comma, Cost. nonché, e di riflesso, le norme che di questo «costituiscono puntualizzazione tecnica», ossia l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale specifica che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve provvedere alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi «nei modi e nei termini previsti dalla stessa norma», e il successivo art. 19, che tali principi estende alle Regioni e alle Province autonome. All'origine di tali disposizioni, aventi anche valenza di norme interposte, vi sarebbe l'esigenza di evitare interventi, in materia di finanza pubblica, diretti ad alterare gli equilibri di bilancio non soltanto attraverso l'omessa indicazione delle modalità di copertura di nuove o maggiori spese, ma anche mediante l'utilizzo di risorse già impegnate per il finanziamento della nuova o maggiore spesa.

Nella fattispecie, l'obbligo di copertura, solo formalmente e apparentemente assolto, sarebbe nella sostanza violato perché la copertura indicata sarebbe «fittizia, riguardando risorse che sono già state impegnate e che, come tali, hanno già ricevuto una specifica destinazione». Tale modalità, d'altro canto, si risolverebbe nella «contestuale scopertaerta “retroattiva” delle spese al cui finanziamento erano state [...] destinate quelle risorse», alterando, sul piano contabile, il risultato di amministrazione e, sul piano sostanziale, la capacità del soggetto pubblico di onorare le obbligazioni al cui adempimento erano originariamente destinate le risorse poi stornate.

In conclusione, il ricorrente chiede che «[i]n difetto di integrazione, per l'anno 2019, dello stanziamento di spesa riferito al Programma 05 della Missione 13», sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 nonché le altre disposizioni legislative eventualmente ritenute illegittime in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4.- La Regione Basilicata non si è costituita.

5.- Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019); al comma 2, lo stesso art. 20 ha previsto che «[p]er le finalità di cui alla Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 51 è assicurato, per l'esercizio 2019, un contributo pari a € 50.000,00, a valere su apposito capitolo istituito nell'ambito degli “Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera” di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata».

In relazione a tale *ius superveniens*, l'Avvocatura dello Stato ha dichiarato in udienza di ritenere venuto meno l'interesse a coltivare ulteriormente il ricorso.



*Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 1°- 6 febbraio 2019 e depositato il 5 febbraio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata).

2.- La norma impugnata, al comma 1, prevede che gli oneri derivanti dall'attuazione della legge per le spese in conto capitale, quantificati per l'anno 2019 in euro 50.000,00, «trovano copertura nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata» e, al comma 2, che «[l]e attività di raccolta e conservazione del latte umano sono svolte ad invarianza di spese con le risorse umane disponibili».

Il ricorrente ravvisa in tale norma la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto il programma 05 della missione 13 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 della Regione Basilicata prevederebbe per l'anno 2019 uno stanziamento complessivo di euro 160.000,00, ma questo stesso importo risulterebbe «già interamente impegnato». Ciò sarebbe dimostrato dai pertinenti stanziamenti del bilancio in vigore alla data di approvazione della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018, come risultanti dalla iniziale previsione di spesa contenuta nell'allegato 2 della legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020) - pari, appunto, a euro 160.000,00, interamente impegnata -, non ulteriormente incrementata da nessuna delle tre leggi regionali di variazione al bilancio successivamente intervenute.

Pertanto, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 8, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, non potrebbe trovare copertura finanziaria nell'ambito della allocazione di bilancio dallo stesso formalmente indicata, risultando le somme ivi stanziare già interamente impegnate. Da tanto conseguirebbe che tale norma prevederebbe «una copertura finanziaria meramente apparente - in realtà inesistente - riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione della legge stessa».

3.- Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 è stato abrogato dall'art. 20, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019); al comma 2, lo stesso art. 20 ha previsto che «[p]er le finalità di cui alla Legge regionale 4 dicembre 2018, n. 51 è assicurato, per l'esercizio 2019, un contributo pari a € 50.000,00, a valere su apposito capitolo istituito nell'ambito degli "Interventi per il potenziamento della rete sanitaria e ospedaliera" di cui alla Missione 13, Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata».

4.- Occorre preliminarmente verificare se per effetto del richiamato *ius superveniens* - che non ha formato oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri - sia cessata la materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (sentenze n. 56 del 2019 e n. 238 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018).

Quanto alla prima condizione, il suddetto art. 20, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 ha espressamente abrogato l'impugnato art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018: ciò soddisfa le pretese avanzate con il ricorso. Nello stesso senso va interpretata anche la previsione del comma 2 del citato art. 20, che, sempre per le finalità della legge istitutiva della banca del latte donato, e per l'esercizio 2019, ha assicurato un contributo pari a euro 50.000,00 a valere su un capitolo di nuova istituzione nel programma 05 della missione 13; nel suo combinato operare, tale *ius superveniens* ha modificato l'autorizzazione di spesa per l'esercizio 2019, già inizialmente prevista dall'impugnato art. 8, in ogni caso in senso soddisfacente per il ricorrente, come risulta dalle seguenti ulteriori disposizioni finanziarie.



In particolare, l'art. 1, comma 4, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 3 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2019-2021) ha approvato, tra gli altri, il «prospetto delle spese - bilancio pluriennale 2019/2021 per missioni, programmi e titoli (Allegato 2)». Da tale documento, con riferimento all'esercizio 2019 e alla missione 13, programma 05, risulta una previsione di competenza di euro 210.000,00, di cui euro 160.000,00 già impegnati; la differenza costituisce un incremento effettivo rispetto allo stanziamento risultante dal bilancio vigente all'atto dell'approvazione della norma impugnata e pertanto idonea ad assicurare copertura finanziaria al contributo riconosciuto dall'art. 20, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, come previsto dall'art. 22 della stessa.

Inoltre, per effetto della delibera della Giunta della Regione Basilicata 15 marzo 2019, n. 169, avente ad oggetto «Ripartizione in capitoli dei titoli, delle tipologie e delle categorie delle entrate e delle missioni, dei programmi, dei titoli e dei macroaggregati delle spese del Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2019-2021», è stato istituito il capitolo 51184, denominato «Spese di investimento finalizzate all'attuazione della Banca latte umano - LR 51/2018» e dotato di uno stanziamento di competenza di euro 50.000,00, non impegnato.

Deve, pertanto, ritenersi che la normativa sopravvenuta sia soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, come questa Corte ha già avuto modo di affermare con specifico riferimento a casi di iniziale difetto di copertura, successivamente sanato (sentenze n. 33 del 2017 e 241 del 2013; ordinanza n. 160 del 2014).

Quanto alla seconda condizione, pur in mancanza di attestazioni della Regione Basilicata, non costituita, deve escludersi che la norma impugnata abbia ricevuto applicazione medio tempore, non avendo questa un contenuto «di automatica e immediata applicazione» (sentenza n. 39 del 2016). Infatti, l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 prevede l'emanazione di un regolamento di attuazione della legge stessa che, ai sensi del precedente art. 4, comma 2, lettere *b*) e *d*), deve disciplinare, tra l'altro, le procedure per la conservazione del latte e i requisiti strutturali della banca: questi contenuti si pongono, pertanto, come necessari antecedenti rispetto al concreto impiego dello stanziamento per spese in conto capitale che la norma impugnata ha autorizzato.

In mancanza del regolamento attuativo, che non risulta emanato, l'impugnato art. 8 della legge reg. Basilicata n. 51 del 2018 non può avere ricevuto applicazione nel periodo in cui è rimasto in vigore.

Va, dunque, dichiarata cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara cessata la materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata 4 dicembre 2018, n. 51 (Istituzione della banca del latte umano donato della Basilicata), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, 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 19 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

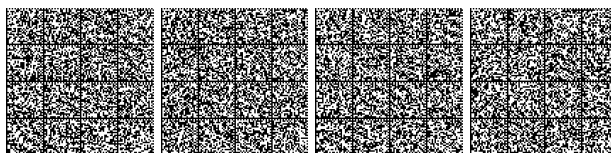
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 288

*Sentenza 20 novembre - 23 dicembre 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, di una "addizionale" di 8,5 punti percentuali a carico delle imprese creditizie, finanziarie e assicurative - Denunciata introduzione della norma con decreto-legge in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza, irragionevole disparità di trattamento impositivo e violazione del principio di capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2. Costituzione, artt. 3, 53 e 77, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, promossi con ordinanze del 5 luglio 2018 e del 12 marzo 2019 dalla Commissione tributaria regionale per il Piemonte e dalla Commissione tributaria di secondo grado di Trento, rispettivamente iscritte ai nn. 7 e 123 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Online SIM spa e della ITAS VITA spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Gabriele Escalar per la Online SIM spa, Massimo Basilavecchia per la ITAS VITA spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 5 luglio 2018, la Commissione tributaria regionale (CTR) del Piemonte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.

La norma è censurata nella parte in cui dispone che, «[i]n deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa, l'aliquota di





cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali».

1.1.- Le questioni sono sorte nell'ambito di un giudizio che trae origine dal ricorso proposto dalla società finanziaria denominata Online SIM spa avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulla istanza di rimborso dei tributi da essa versati, ai sensi del citato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, a titolo di «addizionale» all'imposta sui redditi delle società (IRES) dovuta per il 2013.

Nei confronti della sentenza di rigetto pronunciata in primo grado, la società ricorrente ha interposto appello, ribadendo i motivi posti a fondamento della domanda di rimborso, compendiate nei dubbi di legittimità costituzionale della disposizione denunciata prospettata in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, Cost.

1.2.- La CTR del Piemonte, diversamente dal giudice di prime cure, ritiene che tali dubbi siano non manifestamente infondati.

Il giudice *a quo* anzitutto rileva che il gettito dell'«addizionale» introdotta dalla norma censurata è stato destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dall'abolizione, prevista dall'art. 1, comma 1, dello stesso d.l. n. 133 del 2013, della seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU) per l'anno 2013 su una «molteplicità di immobili».

Quindi evidenzia, da un lato, che di tale abolizione avrebbero beneficiato tutti i proprietari, a prescindere dal reddito da essi posseduto. Dall'altro, che le imprese creditizie, finanziarie e assicurative tenute al versamento dell'«addizionale» non sarebbero state, nel corso del 2013, «economicamente più forti» degli altri soggetti passivi dell'imposta in parola.

1.2.1.- Sulla scorta di queste premesse, il Collegio rimettente prende le mosse dalla dedotta violazione degli artt. 3 e 53 Cost., che sarebbero lesi in quanto l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 - nel circoscrivere l'applicabilità dell'«addizionale» da esso istituita a coloro che operano nei settori creditizio, finanziario e assicurativo - avrebbe determinato una irragionevole discriminazione qualitativa dei redditi.

Al riguardo, la CTR piemontese osserva, innanzitutto, che il presupposto impositivo dell'IRES è rappresentato dal solo reddito complessivo netto prodotto, assumendo pertanto rilievo, perché sorga l'obbligazione tributaria, esclusivamente l'aspetto quantitativo e non invece il settore produttivo nell'ambito del quale opera il soggetto passivo dell'imposta.

Nello specifico, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost. in quanto la circostanza che le imprese creditizie, finanziarie e assicurative siano sottoposte «a stretta vigilanza pubblica» non comporterebbe «necessariamente» che esse versino in una situazione di fatto diversa da quella in cui si trovano gli altri soggetti obbligati al versamento dell'IRES e idonea a giustificare la sperequazione tra le due categorie.

La soggezione alla vigilanza pubblica non sarebbe difatti sintomatica di una particolare «ricchezza» degli unici soggetti passivi incisi dalla censurata «addizionale» e, dunque, di una capacità contributiva maggiore - del resto nemmeno suffragata da «analisi [...] empiriche» - di quella espressa, a parità di reddito, dagli altri soggetti passivi dell'IRES.

Il trattamento differenziato riservato dalla norma denunciata solo ad alcuni soggetti sarebbe irragionevole, a parere della Commissione rimettente, anche sotto un altro profilo.

La considerazione che le imprese gravate dall'«addizionale» non sarebbero soggetti «economicamente più forti degli altri», valutata unitamente alla sopra evidenziata circostanza per cui dell'abolizione della seconda rata dell'IMU avrebbero beneficiato «tutti i proprietari» di «una molteplicità di beni immobili», a prescindere dal reddito da essi posseduto, non consentirebbe, infatti, neppure di ritenere che la disposizione oggetto dell'odierno scrutinio sia volta al perseguimento di una finalità solidaristica e redistributiva.

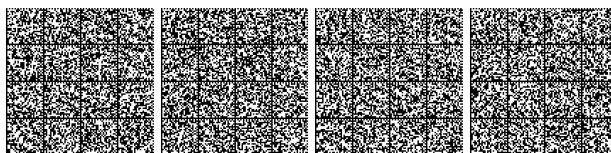
Di qui il lamentato vulnus agli artt. 3 e 53 Cost., che non potrebbe d'altronde essere escluso soltanto in forza del carattere transitorio della misura impositiva oggetto della censura.

L'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto dei requisiti di necessità e urgenza.

In proposito, la CTR piemontese osserva che le situazioni straordinarie che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza dovrebbero preesistere all'esercizio del potere legislativo.

Nel caso di specie, invece, l'«addizionale» sarebbe funzionale a soddisfare un'esigenza - segnatamente consistente nella necessaria copertura finanziaria del minor gettito derivante dall'IMU - che non preesisteva all'adozione del d.l. n. 133 del 2013: essa è stata, infatti, determinata contestualmente dallo stesso Governo, il quale, per realizzare una propria «scelta politica», con il precedente art. 1, comma 1, del medesimo d.l. ha, appunto, abolito la seconda rata dell'IMU per determinati immobili, fabbricati e terreni.

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



1.3.1.- L'eccezione d'inammissibilità è basata sull'asserito difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

Sarebbe, in particolare, lacunosa l'argomentazione inerente alla natura temporanea del prelievo oggetto del presente incidente di legittimità costituzionale: il giudice rimettente, difatti, avrebbe sostenuto, in maniera apodittica, senza in alcun modo motivare sul punto, che tale natura non sarebbe idonea a «sanare» la dedotta disparità, laddove, invece, la transitorietà dell'«addizionale» concorrerebbe a «circoscrivere l'aggravio di imposta ad una cerchia specifica di contribuenti».

1.3.2.- Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

L'Avvocatura ritiene anzitutto insussistente la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

La irragionevole disparità di trattamento di cui si duole la CTR del Piemonte non sarebbe ravvisabile, dal momento che, per un verso, i redditi prodotti dai soggetti passivi incisi dalla norma censurata esprimerebbero una differenziata capacità contributiva e per altro verso, l'aggravio d'imposta derivante dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 sarebbe transitorio e giustificato anche da una finalità solidaristica e redistributiva.

Sotto il primo aspetto, la difesa statale - dopo aver richiamato la sentenza n. 21 del 2005, in cui questa Corte, con riferimento alle «aliquote differenziate previste, in materia di Irap, per i settori bancario e assicurativo», ha, tra l'altro, affermato che una previsione siffatta «rientra [...] pienamente nella discrezionalità del legislatore, se sorretta da non irragionevoli motivi di politica economica e redistributiva» - sostiene che diversi sarebbero, nella specie, gli indici dai quali evincere la maggiore capacità contributiva delle imprese creditizie, finanziarie e assicurative.

Tali indici sintomatici sarebbero, nello specifico, desumibili dal fatto che l'esercizio dell'attività da parte di tali imprese presuppone il rilascio di specifiche autorizzazioni: queste difatti, da un lato, implicherebbero l'accertamento della stabilità patrimoniale e finanziaria dei soggetti interessati, i quali, pertanto, disporrebbero di una «comprovata forza economica»; dall'altro, comporterebbero una riduzione della concorrenza, determinando di fatto una limitazione dell'accesso ai mercati di riferimento. Mercati peraltro caratterizzati dalla prestazione di servizi pressoché necessitati e conseguentemente meno esposti, rispetto ad altri, al rischio della perdita di clientela anche a fronte della eventuale traslazione su di essa dei maggiori costi fiscali sopportati.

Sotto il secondo aspetto, afferente alla natura temporanea e alla finalità solidaristica e redistributiva dell'«addizionale» censurata, la difesa statale rimarca che tale prelievo è stato circoscritto all'anno d'imposta 2013 ed è strettamente correlato all'abolizione della seconda rata dell'IMU, con la quale condividerebbe pertanto lo scopo di sostenere il mercato immobiliare e di alleviare il carico fiscale di «ampie fasce di contribuenti» in un periodo di congiuntura economica critica.

In questa prospettiva, d'altro canto, l'Avvocatura ritiene che sia privo di pregio l'assunto del giudice *a quo* secondo cui l'abolizione appena detta avrebbe avvantaggiato tutti i contribuenti a prescindere dal loro reddito: da essa sono stati, infatti, esclusi - secondo il disposto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2013 - gli «immobili espressivi di elevata capacità contributiva da parte dei loro possessori», sicché la platea dei beneficiari dello sgravio fiscale sarebbe stata, in realtà, circoscritta, in base a un criterio oggettivo coerente con la natura di imposta reale propria dell'IMU.

Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. sarebbe, a parere della difesa dello Stato, destituita di fondamento.

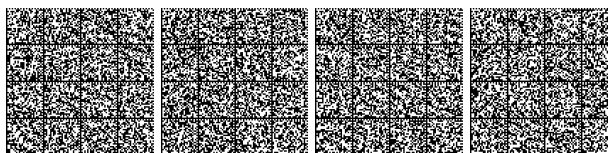
La norma denunciata andrebbe difatti letta alla luce della «complessiva operazione» realizzata con il d.l. n. 133 del 2013 e, segnatamente, della *ratio* dell'abolizione della seconda rata dell'IMU.

La situazione straordinaria idonea a legittimare il ricorso alla decretazione d'urgenza non andrebbe pertanto ravvisata solo nell'esigenza di copertura del minor gettito conseguito a tale abolizione, ma anche nella crisi economica del Paese e nella necessità di alleggerire temporaneamente il peso del prelievo fiscale derivante dalla citata imposta reale.

1.4.- Si è costituita la Online SIM spa, ricorrente nel processo principale, la quale ha chiesto che le questioni siano accolte sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riprodotte di quelle addotte dal giudice rimettente.

1.4.1.- La parte privata premette che le questioni sarebbero rilevanti ai fini della decisione da assumere nel processo principale, giacché esse in sostanza coincidono con le doglianze mosse nei confronti del silenzio-rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso, tanto che l'accoglimento della domanda giudiziale dipenderebbe esclusivamente dall'auspicata declaratoria d'illegittimità costituzionale.

1.4.2.- Nel merito, muovendo dalla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., essa in primo luogo evidenzia che l'«addizionale» oggetto dell'odierno scrutinio sarebbe stata introdotta al solo fine - reso esplicito dal preambolo del d.l. n. 133 del 2013 e dai lavori preparatori del disegno di legge di conversione del d.l. stesso - di realizzare la «decisione politica» concernente l'abolizione della seconda rata dell'IMU e di porre rimedio alla conseguente



necessità di reperire la relativa copertura finanziaria attraverso l'individuazione, «in un lasso di tempo estremamente breve», di risorse «la cui entità non fosse soggetta a incertezza».

Da tanto emergerebbe chiaramente l'insussistenza dei requisiti di necessità e d'urgenza.

La necessità di provvedere sarebbe stata difatti determinata contestualmente dallo stesso Governo allo scopo di attuare il proprio programma politico, sicché essa non preesisteva all'adozione della norma denunciata e non potrebbe, quindi, ritenersi che sia sorta in maniera imprevedibile. D'altro canto, la detta abolizione, essendo frutto di una «mera scelta politica» dell'esecutivo, non presenterebbe alcun connotato d'urgenza.

Né l'«addizionale» posta dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 concorrerebbe al perseguimento di una finalità solidaristica e redistributiva, poiché l'abolizione della seconda rata dell'IMU avrebbe avvantaggiato anche i contribuenti che godono di un reddito elevato e non solo quelli meno abbienti, in tal modo provocando, malgrado l'esclusione degli immobili «di lusso», un effetto regressivo.

Infine, la parte costituita sostiene che l'«abuso commesso dal Governo» sarebbe ancor più evidente alla luce dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 133 del 2013: l'esecutivo, infatti, dopo aver fatto illegittimamente ricorso alla decretazione d'urgenza, nel porre la questione di fiducia avrebbe altresì impedito alla minoranza «di esprimere la propria opinione» o di formulare eventuali emendamenti, così «imponendo a tutto il Parlamento [...] la propria scelta politica [...]».

Anche la questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. sarebbe, secondo la ricorrente nel giudizio *a quo*, fondata, dal momento che l'applicabilità dell'«addizionale», introdotta dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, esclusivamente alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative avrebbe determinato una irragionevole disparità di trattamento impositivo, non essendo sorretta da alcuna adeguata giustificazione. Non sarebbe difatti sufficiente, a tal fine, la sola circostanza che le imprese appena menzionate operino in determinati settori produttivi.

Né potrebbe sostenersi che l'«addizionale» sia funzionale ad attuare una redistribuzione della ricchezza in un'ottica solidaristica. Ciò, non solo sulla scorta di quanto dianzi detto in merito agli effetti regressivi dell'abolizione dell'IMU, ma anche in considerazione del fatto che le suddette imprese attraversavano, nel 2013, una fase di recessione economica, attestata, tra l'altro, sia dalla Banca d'Italia sia dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

In forza di tale ultimo rilievo, dovrebbe, pertanto, del pari escludersi che, nel corso del 2013, i soggetti incisi dal prelievo censurato abbiano manifestato una «eccezionale capacità contributiva» o disponessero di «maggiore liquidità» rispetto ad altri contribuenti. Aspetti, questi, che in ogni caso sarebbero stati soltanto presunti dal Governo, il quale non avrebbe svolto alcuna «indagine empirica» al riguardo.

Sotto altro profilo, la parte privata ritiene, inoltre, che la struttura dell'«addizionale» denunciata sia incoerente con il suo stesso presupposto, giacché si applica sull'intero reddito prodotto e non limitatamente a quella parte di esso ascrivibile alla ipotizzata maggiore capacità contributiva.

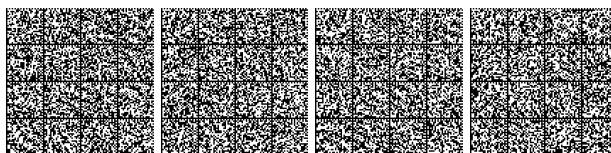
Anche secondo la ricorrente nel processo principale, infine, la transitorietà dell'«addizionale» non sarebbe, da sola, sufficiente a escludere la dedotta illegittimità costituzionale, essendo comunque necessario, affinché la disparità di trattamento impositivo non si ponga in contrasto con i precetti di cui agli artt. 3 e 53 Cost., che essa sia altresì sorretta da «un'adeguata giustificazione obiettiva».

1.5.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale ha tempestivamente depositato una memoria illustrativa, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Con riferimento al *vulnus* all'art. 77, secondo comma, Cost., la difesa statale, per un verso, osserva che l'imprevedibilità della situazione straordinaria di necessità e d'urgenza posta a fondamento della decretazione d'urgenza non sarebbe richiesta dall'evocato parametro costituzionale. Per altro verso, sostiene che del tutto legittimamente il Governo avrebbe fatto ricorso al decreto-legge per disporre, in relazione al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'abolizione della seconda rata dell'IMU - e conseguentemente reperire le risorse necessarie a garantire, nel rispetto dell'art. 81 Cost., la relativa copertura finanziaria - in considerazione del «contesto di urgenza economica» in cui ciò è avvenuto.

In merito, invece, alla denunciata violazione degli artt. 3 e 53 Cost., l'Avvocatura rimarca come da tali precetti non deriverebbe «un principio di necessaria parità di aliquota a parità di reddito», ben potendo il legislatore differenziare le aliquote in relazione ai diversi comparti produttivi, fermo restando il sindacato di questa Corte in ordine alla non manifesta irragionevolezza delle scelte adottate. Del resto, anche la limitazione della misura impositiva a un solo anno deporrebbe a sostegno del maggior «grado di attualità» della capacità contributiva dei soggetti operanti nei settori economici incisi, che sarebbero connotati da «elevata liquidità "a breve"».

1.6.- Anche la Online SIM spa ha depositato una memoria, sviluppando gli argomenti spesi nell'atto di costituzione e replicando alle deduzioni svolte dall'Avvocatura generale nell'atto d'intervento.



1.6.1.- Quanto alla lesione degli artt. 3 e 53 Cost., la parte contesta che dalle caratteristiche dei settori creditizio, finanziario e assicurativo possano essere desunti «fatti economici sintomatici di una peculiare ed effettiva capacità contributiva»: tali caratteristiche contraddistinguerebbero, infatti, anche altri settori produttivi - come quelli della distribuzione dell'energia elettrica e del gas nonché del trasporto ferroviario e aereo - che, tuttavia, non sono stati colpiti dall'«addizionale».

Quanto, invece, alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., la parte costituita in primo luogo ribadisce l'assenza dei requisiti di legittimità della decretazione d'urgenza, rimarcando che la necessità di reperire risorse finanziarie per attuare una scelta politica non costituirebbe, a tale fine, un idoneo presupposto. In secondo luogo, deduce che la carenza dei presupposti di necessità e d'urgenza non potrebbe essere esclusa quando anche si ritenesse che la norma censurata abbia introdotto l'«addizionale» per far fronte alla crisi economica del Paese, dal momento che tale circostanza, da un canto, non emergerebbe né dal preambolo del decreto-legge né dai lavori preparatori; dall'altro, non potrebbe comunque giustificare l'intervento normativo del Governo, giacché la crisi era «scoppiata» nel 2008, con la conseguenza che allorché è stato adottato il d.l. essa era ormai divenuta «ordinaria».

Infine, rileva che l'impatto di una eventuale decisione di accoglimento sul bilancio dello Stato sarebbe limitato, poiché il rimborso dell'«addizionale», istituita per il solo anno 2013, spetterebbe unicamente a coloro i quali abbiano già presentato - prima della scadenza del termine previsto dalla legge, ovvero entro il 16 giugno 2018 - la relativa istanza.

2.- Con successiva ordinanza dell'11 marzo 2019, anche la Commissione tributaria di secondo grado di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 5 del 2014.

2.1.- La questione è sorta nell'ambito di un giudizio promosso dalla società assicuratrice denominata ITAS VITA spa a seguito del silenzio-rifiuto formatosi sulla istanza di rimborso dell'«addizionale» all'IRES da essa versata per l'anno d'imposta 2013.

2.2.- La Commissione rimettente premette, in punto di rilevanza, che la disposizione censurata osta all'accoglimento del ricorso della contribuente.

2.2.1.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* - disattese le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla parte privata in riferimento agli artt. 41, 42, 77 e 97 Cost. - ritiene invece, sulla scorta di un *iter* argomentativo sostanzialmente analogo a quello percorso dalla CTR piemontese, che la norma denunciata violi gli artt. 3 e 53 Cost.

Con essa sarebbe stato, infatti, introdotto un aggravio fiscale a carico di una circoscritta platea di soggetti passivi sul presupposto che questi avrebbero corrisposto «con sicuro margine di certezza il tributo richiesto, in quanto [...] economicamente «forti»», mentre in realtà si tratterebbe di soggetti privi di una capacità contributiva maggiore di quella manifestata, a parità di reddito, dalle altre imprese tenute al pagamento dell'IRES.

Questo erroneo presupposto economico, d'altro canto, comporterebbe una disparità di trattamento non giustificabile in forza della temporaneità dell'«addizionale» introdotta dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, né, sotto altro aspetto, in virtù della esclusione, dalla base imponibile dell'«addizionale» medesima, delle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'art. 106, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

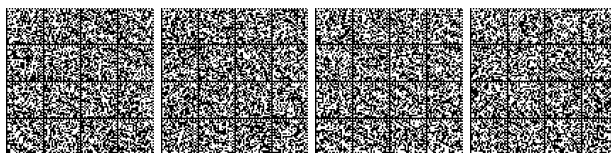
2.3.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

2.3.1.- La difesa dello Stato riproduce testualmente le argomentazioni addotte nell'atto di intervento spiegato nel primo giudizio, in punto sia di inammissibilità, sia di infondatezza della questione.

Al profilo di inammissibilità già dedotto nel primo giudizio, l'Avvocatura ne aggiunge uno, incentrato sulla contraddittorietà tra il dedotto *vulnus* agli artt. 3 e 53 Cost. e le ragioni in base alle quali la Commissione trentina ha, invece, ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla parte privata in riferimento agli artt. 41, 42 e 77 Cost.: la crisi economica che ha mosso il legislatore ad abolire la seconda rata dell'IMU e l'obiettivo di reperire risorse finanziarie per coprire il conseguente minore gettito, se sono apparse al giudice *a quo* sufficienti a escludere la carenza del requisito di necessità e d'urgenza e la compromissione del principio della libertà d'iniziativa economica, dovrebbero parimenti valere a escludere la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

2.4.- Si è costituita in giudizio la ITAS VITA spa, sostenendo le argomentazioni del giudice rimettente.

Premessa la rilevanza della questione - giacché il suo accoglimento rappresenta il presupposto indispensabile per il riconoscimento, nell'ambito del giudizio *a quo*, del diritto al rimborso dell'IRES da essa versata - anche la parte costituita ritiene, nel merito, che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.





La lesione degli evocati parametri costituzionali discenderebbe, in particolare, dalla discriminazione - irragionevole perché del tutto ingiustificata - determinata dalla norma censurata.

Non sarebbe, infatti, riscontrabile in capo alle imprese gravate dall'«addizionale», peraltro «notoriamente in difficoltà» nel periodo d'imposta rilevante, alcun «elemento differenziale» significativo di una loro maggiore capacità contributiva, non essendo a tal fine sufficiente la sola appartenenza ai settori creditizio, finanziario o assicurativo. Né tali settori sarebbero caratterizzati da una «fiorente situazione economica», la quale sarebbe stata, in tesi, idonea a giustificare un'«addizionale» che avrebbe potuto coerentemente riguardare solo l'«extraprofitto»: ciò alla luce del principio, desumibile dalla sentenza n. 10 del 2015 di questa Corte, secondo cui la discrezionalità di cui gode il legislatore nella diversa modulazione delle imposte incontra il limite derivante dalla necessità di «applicare il trattamento [tributario] deteriore a quella sola parte della base imponibile che manifesta un tratto differenziale rispetto alla restante».

Infine, la parte privata evidenzia che la temporaneità dell'«addizionale» introdotta dalla norma denunciata non sarebbe sufficiente, da sola, a rendere ragionevole la censurata discriminazione, essendo a tal fine pur sempre necessario l'accertamento di effettivi indici rivelatori di una maggiore capacità contributiva.

2.5.- L'Avvocatura generale ha tempestivamente depositato una memoria illustrativa, riprendendo le deduzioni svolte a conforto della infondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. nella memoria depositata nel giudizio promosso dalla CTR piemontese.

2.6.- Anche la ITAS VITA spa ha depositato una memoria, replicando all'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e insistendo nella fondatezza delle questioni sollevate.

Tale parte anzitutto precisa di non contestare la legittimità in astratto della discriminazione qualitativa tra redditi, incentrando, piuttosto, la propria argomentazione sulla mancanza di ogni «elemento rappresentativo di una ulteriore attitudine alla contribuzione»: da questo punto di vista, la sentenza n. 21 del 2005 di questa Corte costituirebbe «la migliore riprova, a contrario, della illegittimità della disposizione qui denunciata», perché l'esigenza redistributiva nasceva in quel caso «da elementi strutturali interni allo stesso tributo».

Quindi, ritiene che non sia condivisibile la tesi della difesa dello Stato circa «i presunti vantaggi strutturali dei settori colpiti [...]», i quali sarebbero in realtà insussistenti e, in ogni caso, potrebbero essere eventualmente considerati nell'ambito di revisioni di sistema o di «un prelievo aggiuntivo [commisurato] al solo indice di capacità contributiva» da essi desumibile.

Quanto poi al carattere transitorio dell'«addizionale», la difesa della società ribadisce la sua inidoneità a escludere il sindacato di questa Corte sulle scelte adottate dal legislatore e sottolinea, sotto altro aspetto, che proprio esso riduce l'impatto sul bilancio dello Stato della eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

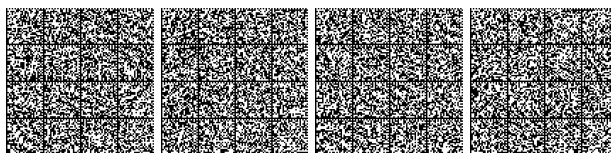
1.- La Commissione tributaria regionale (CTR) del Piemonte dubita, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5.

La norma è censurata nella parte in cui prevede che, «[i]n deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa, l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale di 8,5 punti percentuali».

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., sotto un primo profilo, in quanto discriminerebbe qualitativamente i redditi in maniera irragionevole, dal momento che non sarebbe ravvisabile, in capo alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative gravate dall'«addizionale» da essa introdotta, una capacità contributiva maggiore di quella propria degli altri soggetti passivi dell'imposta sui redditi delle società (IRES). Sotto un altro profilo, perché non perseguirebbe una finalità solidaristica e redistributiva.

Né tali profili d'illegittimità potrebbero essere esclusi in forza della sola natura transitoria della misura impositiva oggetto di doglianza.

Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto dei requisiti di necessità e d'urgenza.



La norma denunciata sarebbe, infatti, funzionale alla copertura finanziaria del minore gettito fiscale derivante dall'abolizione della seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU) per il 2013, che è stata, tuttavia, disposta dall'art. 1, comma 1, del medesimo d.l. n. 133 del 2013 al fine di attuare una scelta politica del Governo: l'«addizionale» risponderebbe, pertanto, a una necessità che non preesisteva alla decretazione d'urgenza, essendo stata determinata contestualmente dal Governo stesso.

2.- Anche la Commissione tributaria di secondo grado di Trento solleva, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013.

Secondo il giudice rimettente - le cui argomentazioni sono in larga misura analoghe a quelle adottate dalla CTR piemontese - la disposizione censurata recherebbe un vulnus agli evocati parametri costituzionali perché avrebbe introdotto una misura impositiva a carico di una circoscritta platea di imprese prive, tuttavia, di una capacità contributiva maggiore di quella manifestata, a parità di reddito, dalle altre imprese tenute al pagamento dell'IRES.

3.- Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente coincidenti e aventi ad oggetto la stessa norma, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4.- In entrambi i giudizi, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

L'eccezione - basata sull'apoditticità dell'argomento secondo cui la natura transitoria dell'«addizionale» non sarebbe da sola idonea a «sanare» la dedotta violazione dei parametri costituzionali sopra menzionati - non è fondata.

I giudici a quibus si sono soffermati criticamente sulla discriminazione derivante dalla disciplina posta dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, sostenendo che essa sarebbe irragionevole, in primo luogo, perché le imprese incise dall'«addizionale» non avrebbero una capacità contributiva maggiore di quella propria delle altre imprese soggette all'IRES. Le imprese destinatarie dall'aggravio fiscale non sarebbero, difatti, «economicamente più forti» di quelle che operano in diversi settori produttivi, non potendosi ritenere a tal fine sufficiente la circostanza che le prime siano sottoposte a vigilanza pubblica.

L'irragionevolezza del differente trattamento impositivo censurato sarebbe peraltro apprezzabile, secondo la CTR del Piemonte, anche sotto un altro profilo: il rilievo che precede, valutato unitamente alla considerazione per cui dell'abolizione della seconda rata dell'imposta municipale propria (IMU) avrebbero beneficiato «tutti i proprietari» di «determinati immobili», a prescindere dunque dal reddito da essi prodotto, non consentirebbe di ritenere che la disposizione denunciata realizzi finalità solidaristiche e redistributive.

Alla luce delle argomentazioni appena illustrate, le questioni sollevate superano il vaglio di ammissibilità, dal momento che il giudizio negativo espresso dai giudici a quibus circa la compatibilità tra l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 e gli artt. 3 e 53 Cost. è stato motivato in maniera compiuta e idonea a sorreggere autonomamente le censure prospettate.

Deve, pertanto, essere riservato al merito il vaglio in ordine alla eventuale idoneità della natura temporanea dell'«addizionale» oggetto dell'odierno scrutinio a escludere la dedotta compromissione dei testé citati parametri costituzionali.

4.1.- È del pari non fondata l'ulteriore eccezione di inammissibilità, formulata con specifico riferimento alla questione sollevata dalla Commissione trentina, alla quale l'Avvocatura generale addebita la contraddittorietà della motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

Secondo la difesa statale, le ragioni - in sostanza ravvisate nella crisi economica che ha mosso il legislatore ad abolire la seconda rata dell'IMU e nello scopo di reperire risorse finanziarie per coprire il conseguente minore gettito - che hanno condotto il giudice rimettente a ritenere manifestamente infondate le questioni sollevate dalla parte ricorrente nel giudizio *a quo* in riferimento agli artt. 41, 42 e 77 Cost. sarebbero altresì idonee a escludere la violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

A siffatto rilievo è tuttavia agevole replicare che la finalità di fronteggiare la congiuntura economica negativa in cui versava il Paese e la connessa esigenza di copertura finanziaria evidentemente non sono di per sé sufficienti a dar conto, in particolare, della maggiore capacità contributiva delle imprese alle quali è applicabile la norma denunciata, sulla cui assenza si incentra invece il primo profilo della censura inerente alla lesione degli artt. 3 e 53 Cost.

Non sussiste, pertanto, l'eccepita contraddittorietà.

5.- Nel merito, occorre prendere le mosse dalla questione sollevata dalla CTR piemontese in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

Essa ha, infatti, carattere pregiudiziale, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria, con la conseguenza che la sua eventuale fondatezza rimuoverebbe il contenuto precettivo della norma e comporte-



rebbe l'assorbimento delle censure formulate in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali evocati (*ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2017, n. 186 e n. 154 del 2015).

5.1.- La questione non è fondata.

5.2.- Come dianzi detto, il vulnus recato all'art. 77, secondo comma, Cost. si apprezzerebbe, segnatamente, sotto il profilo del difetto dei requisiti della necessità e dell'urgenza, che sarebbero nella specie insussistenti in quanto la situazione straordinaria cui fare fronte mediante la norma denunciata non preesisteva alla decretazione d'urgenza, essendo stata contestualmente provocata dal legislatore stesso al fine di realizzare una propria scelta politica.

La tesi del giudice *a quo* si basa, più in particolare, sulla considerazione per cui la necessità che ha mosso il Governo a introdurre, con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, l'«addizionale» censurata è rappresentata dall'esigenza di copertura finanziaria della diminuzione del gettito derivante dall'esenzione - disposta dal precedente art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge in relazione a una pluralità di immobili - dal pagamento della seconda rata dell'IMU per il 2013. La medesima decretazione di urgenza sarebbe stata quindi l'origine dei propri presupposti di straordinaria necessità e urgenza più che la tempestiva risposta ad essi.

5.3.- Così delineati i confini entro cui si muove, con riguardo al parametro in esame, l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, occorre osservare che non erra la Commissione rimettente nel rilevare che la disposizione sospettata mira a soddisfare il fabbisogno finanziario generato dalla disciplina dettata dal citato art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2013.

Tanto emerge chiaramente da quanto disposto dal successivo art. 8 del d.l. n. 133 del 2013, rubricato per l'appunto «[c]opertura finanziaria», a mente del quale «[a]gli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 [...] si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dal medesimo articolo 2».

5.4.- Benché sia corretta la premessa da cui muove la CTR piemontese, non è altrettanto condivisibile la conseguenza che essa ne trae in ordine alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. La finalità della norma sospettata, infatti, conduce, al contrario, a escludere che nella fattispecie ricorra un'ipotesi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, cui la costante giurisprudenza di questa Corte circoscrive il proprio sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019).

Al riguardo, va anzitutto osservato che è pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni affermato che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere costituisce un requisito di validità dell'adozione del decreto-legge.

Tuttavia, il riferimento alla preesistenza - sulla cui carenza si incentra la doglianza del giudice *a quo* - del caso straordinario di necessità e d'urgenza è frutto della evidente constatazione che questo rappresenta un presupposto della decretazione d'urgenza, di talché, sul piano logico, non può, di norma, succederle. Da tale considerazione non si può, però, inferire, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, un generale corollario per cui la situazione posta a fondamento del decreto-legge dovrebbe indefettibilmente precedere l'intervento normativo urgente.

È paradigmatica, in tal senso, la fattispecie oggetto del presente incidente di legittimità costituzionale.

L'esigenza che il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 mira a soddisfare è difatti preordinata, come poc'anzi chiarito, al rispetto del principio di copertura finanziaria posto dall'art. 81, terzo comma, Cost.

È pertanto palese - benché detta esigenza non preesistesse alla decretazione d'urgenza - la necessità di inserire la norma nel decreto-legge in parola unitamente alle disposizioni che, abolendo la seconda rata dell'IMU, hanno determinato minori entrate e nuove spese a carico del bilancio dello Stato: il legislatore, altrimenti, sarebbe venuto meno all'obbligo di indicare la relativa fonte di copertura.

Nell'ottica del giudice *a quo*, paradossalmente, si dovrebbe giungere a ritenere che non sia mai consentito, in sede di decretazione d'urgenza, adottare norme che comportino nuove spese e/o minori entrate, poiché il Governo non potrebbe mai rispettare il dettato costituzionale provvedendo contestualmente a reperirne la relativa copertura finanziaria. Ma una siffatta conclusione si pone in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, che ha, al contrario, precisato che l'obbligo, imposto dall'art. 81 Cost., di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi - se di regola grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa - «grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge» (sentenza n. 226 del 1976).

5.5.- In questa prospettiva, l'attenzione va dunque rivolta, tenuto conto della lusinghiata interdipendenza funzionale tra la disposizione censurata e quella di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 133 del 2013, anche alle finalità da quest'ultima perseguite.

A tal proposito, giova innanzitutto osservare, in linea generale, che il suddetto art. 1, comma 1, nell'abolire la seconda rata dell'IMU per il 2013, è coerente con il titolo del decreto-legge n. 133 del 2013, il quale reca «[d]isposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», e con il successivo preambolo,



che fa riferimento, tra l'altro, alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere in materia di pagamento dell'imposta municipale propria [...]».

Tanto premesso, va rilevato che l'abolizione disposta dalla norma in parola risponde anche all'intento - che, diversamente da quanto dedotto dalla contribuente nella memoria illustrativa, emerge dai lavori preparatori al disegno di conversione in legge del d.l. (e in particolare dall'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze nella seduta del 13 dicembre 2013 dinanzi alla Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica) - di affrontare la «difficile fase congiunturale» apprestando un rimedio funzionale soprattutto a sostenere i soggetti ritenuti in maggiore difficoltà.

La scelta adottata dal legislatore si pone dunque in armonia con i presupposti e le finalità del decreto-legge in esame, ove si rifletta sul fatto che essa si è tradotta nella eliminazione di un obbligo tributario posto a carico di una diffusa platea di contribuenti e il cui adempimento avrebbe acuito le difficoltà derivanti da una situazione di crisi economica a carattere sistemico. Milita in tal senso anche l'ulteriore considerazione per cui, allorché è stato adottato il decreto-legge in discorso, la scadenza per il pagamento della seconda rata dell'IMU era ormai imminente e si rendeva, pertanto, pressante l'esigenza di intervenire prontamente.

Lo specifico contesto in cui la disposizione è stata dettata consente quindi di escludere, alla stregua del consolidato orientamento di questa Corte, che nella specie possa ritenersi con evidenza insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza di provvedere (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2019, n. 137 del 2018 e n. 236 del 2017).

Né tali conclusioni possono essere contraddette dalla circostanza - sottolineata dalla ricorrente nel giudizio *a quo* - per cui l'inizio della congiuntura economica negativa risalirebbe al 2008, sicché nel 2013 essa sarebbe ormai divenuta «ordinaria»: proprio la persistenza di tale congiuntura sfavorevole (di cui peraltro ha dato sostanzialmente conto anche la stessa parte privata nelle sue difese) concorre difatti a integrare i presupposti fattuali del provvedimento normativo d'urgenza.

Mette conto, infine, evidenziare che non contrasta con quanto affermato la dedotta riconducibilità dell'abolizione dell'IMU a una «scelta politica» rientrante nel programma di Governo. Va, infatti, precisato, da un lato, che l'abrogazione dell'IMU sull'abitazione principale è stata disposta, a regime, con un altro provvedimento normativo, ovvero con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e che, con il decreto-legge n. 133 del 2013 è stato eliminato soltanto l'obbligo di versamento della seconda rata per il 2013; dall'altro, che, ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza.

5.6.- In forza delle ragioni sopra illustrate, si deve escludere che si sia al cospetto di una evidente carenza dei requisiti di necessità e d'urgenza; ciò consente di superare, in relazione al parametro evocato, anche il rilievo, addotto dalla parte privata al fine di sottolineare la gravità delle conseguenze della prospettata violazione, sulla compressione del dibattito dovuta alla questione di fiducia posta dal Governo in sede di conversione in legge del d.l. (sentenza n. 251 del 2014).

6.- I giudici a quibus ritengono che la norma denunciata violi anche gli artt. 3 e 53 Cost., innanzitutto perché riserverebbe un diverso trattamento impositivo a situazioni che manifestano la medesima capacità contributiva: le imprese incise dall'«addizionale» non sarebbero, infatti, dotate di una ricchezza maggiore delle altre imprese egualmente soggette all'IRES ma escluse dal pesante aggravio fiscale. Essi evidenziano, al riguardo, che non solo il Governo non avrebbe effettuato «analisi [...] empiriche» dalle quali dedurre che i soggetti colpiti dall'«addizionale» siano «economicamente più forti» degli altri, ma anche che la sottoposizione a vigilanza pubblica non potrebbe essere ritenuta, in sé stessa, sintomatica di una maggiore capacità contributiva. La norma impugnata, pertanto, determinerebbe una irragionevole discriminazione qualitativa dei redditi rispetto alla generalità degli altri soggetti passivi dell'IRES.

I rimettenti contestano poi che la disposizione censurata sia ascrivibile a una finalità solidaristica e redistributiva perché dell'abolizione generalizzata della seconda rata dell'IMU avrebbero beneficiato tutti i contribuenti interessati a prescindere dal reddito da essi posseduto.

6.1.- Le questioni non sono fondate.

6.2.- Le censure formulate dai giudici rimettenti rendono tuttavia opportuno precisare preliminarmente la cornice costituzionale nell'ambito della quale si inserisce l'oggetto del presente giudizio.

Al riguardo, occorre osservare che nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale - come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione - alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali - come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) -





sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti).

È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti.

Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale.

6.3.- Occorre, quindi, considerare che le censure dei rimettenti si inquadrano nell'ambito delle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi, uno dei temi più sensibili del diritto costituzionale tributario: infatti, sebbene il legislatore goda, in astratto, di ampia discrezionalità, pur con il limite della non arbitrarietà, nell'identificare gli indici di capacità contributiva, questa discrezionalità si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti.

In questi casi, infatti, viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., che nella giurisprudenza di questa Corte è stato all'origine di alcune tra le più significative pronunce di incostituzionalità in materia tributaria, tra le quali la sentenza n. 10 del 2015, secondo cui «ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione» (sostanzialmente nello stesso senso, sentenze n. 104 del 1985, relativa agli emolumenti arretrati per lavoro dipendente, e n. 42 del 1980, in tema di imposta locale sui redditi).

6.4.- Tale impostazione va qui ribadita e pertanto questa Corte è chiamata a verificare se esistano adeguate giustificazioni a fondamento dell'imposta introdotta con l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, che, in via straordinaria e temporanea, ha incrementato il prelievo fiscale a carico di un'unica, ristretta, cerchia di soggetti.

6.5.- La risposta a tale interrogativo, alla luce delle considerazioni che seguono, è positiva, con la conseguente infondatezza delle censure prospettate dai giudici rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

6.5.1.- Innanzitutto, è opportuno precisare che, nonostante sia stata espressamente qualificata dal legislatore come «addizionale», la suddetta imposta appare, più correttamente, riconducibile al novero delle «sovraimposte»: a fronte dell'identità del parametro (il reddito) con il tributo principale IRES, il prelievo è a carico solo di determinati soggetti passivi e su una base imponibile in parte differenziata da quella dell'IRES stessa.

Infatti, il censurato art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, se dispone, al primo periodo, che «l'aliquota di cui all'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è applicata con una addizionale» di 8,5 punti percentuali», tuttavia, al secondo periodo precisa che «[l]'addizionale non è dovuta sulle variazioni in aumento derivanti dall'applicazione dell'articolo 106, comma 3, del suddetto testo unico».

Viene così disattivata, ai fini del calcolo della base imponibile della nuova imposta, la «variazione in aumento» derivante dall'applicazione dell'art. 106, comma 3, del citato decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR). Norma, questa, che detta, al fine della determinazione dell'imponibile IRES, una disciplina speciale per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87 (Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro), in seguito estesa, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 16, comma 9, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173 (Attuazione della direttiva 91/674/CEE in materia di conti annuali e consolidati delle imprese di assicurazione), anche alle imprese di assicurazione.

Tale disciplina speciale prevede in sostanza che le perdite e le svalutazioni dei crediti verso la clientela, benché in astratto interamente deducibili alla sola condizione della loro iscrizione in bilancio a tale titolo, in concreto lo divengano in una misura estremamente diluita per singolo periodo d'imposta, determinando pertanto una (spesso) significativa variazione in aumento del risultato del bilancio civilistico e, quindi, del reddito imponibile ai fini dell'IRES.



In conseguenza della disattivazione di tale clausola, la nuova imposta è stata dunque originariamente introdotta su una base imponibile notevolmente ridotta rispetto a quella ordinaria dell'IRES: da questo punto di vista, non è corretto l'assunto dei giudici a quibus secondo cui l'aliquota dell'IRES sarebbe stata necessariamente elevata al 36 per cento, per l'effetto congiunto dell'imposizione ordinaria (nella misura del 27,5 per cento) e di quella straordinaria (nella misura dell'8,5 per cento).

6.5.2.- La descritta regola di determinazione della base imponibile non è, tuttavia, idonea, di per sé, a giustificare l'imposta censurata; essa, piuttosto, assume rilevanza in una diversa ottica, all'interno della quale viene in causa il complessivo intervento fiscale disposto dal legislatore, considerato anche nel suo precipuo contesto temporale, che è quello di una pesante crisi che ha colpito tutti i settori economici.

A questo riguardo, non appare in sé censurabile, rimanendo nei limiti che si preciseranno di seguito, che il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (cui questi sono evidentemente riconducibili), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva.

In proposito, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che in tale mercato: a) «sussistono “barriere all'entrata”, nel senso che le relative imprese possono essere esercitate solo dopo aver ottenuto specifiche autorizzazioni dalle autorità di vigilanza, basate sull'accertamento della stabilità patrimoniale e finanziaria delle imprese interessate»; b) di conseguenza, si determina «una concorrenza che, per quanto ampia, è limitata ai soli operatori parimenti autorizzati»; c) «il carattere pressoché necessitato [dei] servizi bancari, assicurativi, finanziari» favorisce il determinarsi di domanda sostanzialmente «anelastica rispetto alla curva dei prezzi».

Sarebbe questo - sempre secondo l'Avvocatura - il significato da attribuire al «riferimento alla soggezione alla vigilanza pubblica dei settori bancario, finanziario, assicurativo che si rinviene nei lavori preparatori del decreto-legge».

In effetti è difficilmente dubitabile che il mercato finanziario presenti caratteristiche peculiari rispetto a quello industriale. Si tratta, infatti, di un mercato che, in forza delle descritte barriere strutturali, assume connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda.

Non è pertanto implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento anticongiunturale.

D'altra parte, su un piano più generale, questa Corte già in altre occasioni ha giudicato infondate, in presenza di oggettive giustificazioni, censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria: nella sentenza n. 201 del 2014 ha ritenuto, infatti, che non fosse ingiustificata la limitazione al solo «settore finanziario» della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo «addizionale» sulle remunerazioni in forma di bonus e stock options; in senso analogo, nella sentenza n. 269 del 2017 si è affermato che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato [AGCM] gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento [con fatturato superiore a 50 milioni di euro] e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche».

Nei termini appena illustrati l'imposta censurata supera quindi il vaglio della connessione razionale: del resto in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica.

6.5.3.- Tanto chiarito, occorre, tuttavia, ulteriormente precisare che il legislatore, quando assume un determinato presupposto, economicamente valutabile, quale indice di una nuova capacità contributiva in riferimento solo a determinati soggetti, rimane sottoposto al vincolo della non arbitrarietà con riguardo alla misura della imposizione, che deve risultare proporzionata al presupposto stesso. Ciò vale soprattutto quando, come nel caso di specie, non si può certo ritenere che lo stesso mercato finanziario, nonostante le sue caratteristiche strutturali, non sia stato, a sua volta, colpito dalla crisi, come del resto documentato dalle parti private.

Al riguardo, non può peraltro essere condivisa la giustificazione, adombrata dalla difesa dello Stato, per cui nel mercato finanziario è possibile «traslare» sulla clientela i costi fiscali dei relativi servizi: la traslazione delle imposte dirette, infatti, finisce per colpire una capacità contributiva diversa da quella del soggetto passivo dell'imposta, rendendo del tutto aleatoria la verifica dell'idoneità alla contribuzione dei soggetti terzi che subiscono la traslazione. Spesso, peraltro, soprattutto in presenza di servizi necessitati, proprio per effetto della traslazione si determina anche un effetto regressivo dell'imposizione diretta, la cui compatibilità con l'art. 53 Cost. potrebbe essere tutt'altro che scontata.



È un altro, quindi, il piano sul quale deve svilupparsi il sindacato di costituzionalità.

Da tale punto di vista, è utile ricordare che nella sentenza n. 21 del 2005 questa Corte, se da un lato ha affermato che la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi rientra nella discrezionalità del legislatore (sempre che sia sostenuta da non irragionevoli motivi di politica redistributiva), ha poi però chiaramente precisato, dall'altro, che «[l']aumento provvisorio e calibrato delle aliquote [IRAP] per i settori bancario, finanziario e assicurativo» risultava giustificato dalla specifica esigenza di neutralizzare il minore impatto dell'allora nuovo tributo proprio sui suddetti settori: è pertanto all'interno della considerazione di una revisione di sistema che si è sviluppata la verifica della non arbitrarietà della misura dell'imposizione.

6.5.4.- Anche nel presente giudizio è quindi necessario considerare l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato, il quale deve essere collocato nel contesto di una riforma (anch'essa, per certi versi, di carattere sistemico) che ha prodotto significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta.

In proposito, va rilevato non solo che l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 ha, come si è visto, disattivato, ai fini del calcolo della base imponibile della nuova imposta, la variazione in aumento di cui all'art. 106, comma 3, del TUIR, ma anche che l'art. 1, comma 160, lettera c), numero 1, della legge n. 147 del 2013, approvata prima della conversione del suddetto decreto-legge, è intervenuto sulla medesima disposizione appena citata, in relazione però all'imposizione ordinaria IRES, modificandola nei seguenti termini: «[p]er gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, le svalutazioni e le perdite su crediti verso la clientela iscritti in bilancio a tale titolo, diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso, sono deducibili in quote costanti nell'esercizio in cui sono contabilizzate e nei quattro successivi. Le perdite su crediti realizzate mediante cessione a titolo oneroso sono deducibili integralmente nell'esercizio in cui sono rilevate in bilancio. Ai fini del presente comma le svalutazioni e le perdite deducibili in quinti si assumono al netto delle rivalutazioni dei crediti risultanti in bilancio». Analoga deducibilità è stata introdotta, inoltre, ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Si tratta di modifiche che, con effetto già a far data dello stesso anno d'imposta 2013 (ferma l'applicazione delle previgenti disposizioni fiscali alle rettifiche di valore iscritte in bilancio nei periodi d'imposta precedenti), hanno pertanto: a) considerevolmente attenuato l'impatto della variazione in aumento; b) ridotto la prociclicità del sistema fiscale, consentendo la deduzione di importi maggiori in fasi congiunturali avverse; c) generalmente alleviato l'entità della tassazione sui soggetti del mercato finanziario, in periodi di perdite elevate (anche se queste ultime hanno normalmente una incidenza maggiore per il settore bancario rispetto a quello assicurativo).

In tal modo, il legislatore ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica.

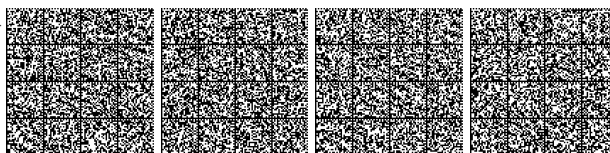
6.5.5.- Proprio la indicata specificità del regime normativo dei suddetti settori produttivi rende evidente che questi non possono essere confrontati con altri settori, con i quali abbiano in comune solo la caratteristica, di per sé ininfluenza, di collocarsi in un mercato vigilato. Vanno perciò disattese le osservazioni della Online SIM spa che - nel denunciare l'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti passivi della censurata "addizionale" rispetto a quelli dell'IRES appartenenti ai settori della distribuzione dell'energia elettrica e del gas, nonché del trasporto ferroviario o aereo - pone a raffronto termini eterogenei.

6.5.6.- Così individuato il presupposto della denunciata «addizionale», occorre conseguentemente escludere, da un lato, che detto prelievo abbia natura di imposta sugli extra-profitti (ipotesi prospettata, sia pure per negarla, negli scritti difensivi delle parti); dall'altro, che esso intenda colpire (come invece erroneamente adombrato dall'Avvocatura generale) la «elevata liquidità "a breve"» di cui disporrebbero i soggetti operanti nei settori creditizi, finanziari e assicurativi.

Sotto il primo aspetto, è qui sufficiente rilevare che la nuova imposta si applica sull'intero reddito - determinato nei termini già illustrati - e non solo sulla parte ascrivibile a ipotetiche forme di extra-profitto. Del resto, non solo manca qualsiasi indice normativo a sostegno della tesi in oggetto, ma né il legislatore storico (come si evince dai lavori parlamentari preparatori), né i rimettenti, né l'Avvocatura hanno mai affermato che l'«addizionale» ha natura di imposta sugli extra-profitti.

Sotto il secondo aspetto, occorre anche qui osservare che l'«addizionale» non è commisurata alle riserve di liquidità, le quali, tra l'altro, sono legislativamente richieste dalla normativa di settore e sottoposte a vigilanza e quindi ben difficilmente esse potrebbero essere considerate, ai fini dell'IRES, un idoneo, nuovo, indice di capacità contributiva.

6.5.7.- È solo dopo la premessa di tali considerazioni che può venire in rilievo, all'interno della complessiva valutazione del contesto in cui si inserisce la nuova imposta, anche il carattere della sua transitorietà.



Di per sé, infatti, la temporaneità dell'imposizione non costituisce un argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali, con le gravi conseguenze sopra prefigurate in chiusura del punto 6.2.

Tuttavia, essa assume, nel caso oggetto del presente giudizio, un senso come argomento aggiuntivo rispetto alla valutazione sistematica appena svolta, dal momento che dimostra come a fronte di una attenuazione dell'imposizione ordinaria IRES e IRAP, solo per l'anno 2013 è stato disposto, attraverso il nuovo tributo, un aggravio del prelievo.

6.5.8.- In virtù di questi elementi - che contestualizzano, ridimensionandone l'impatto, l'intervento fiscale censurato - si può quindi concludere che il legislatore non ha travalicato il limite dell'arbitrarietà dell'imposizione.

7.- L'introduzione dell'imposta censurata, del resto, è stata finalizzata a fornire copertura, per l'anno 2013, a una operazione redistributiva diretta ad alleggerire contingentemente, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale incombente soprattutto sui residenti per effetto dell'obbligo di pagamento della seconda rata dell'IMU, ovvero di una imposta di tipo patrimoniale gravante principalmente sull'abitazione principale, destinata quindi a essere assolta con una liquidità normalmente non ricavabile dal cespite colpito dall'imposizione.

A prescindere da ogni considerazione sulla significativa destrutturazione del livello di finanza autonoma cui ha poi condotto la definitiva abolizione dell'IMU sull'abitazione principale, si può dunque concludere che il bilanciamento operato dal legislatore possa essere considerato, da questo punto di vista, non irragionevole.

Non contraddice tale conclusione l'argomento addotto dai giudici rimettenti e rimarcato dalle parti costituite, secondo cui dovrebbe escludersi ogni connotazione solidaristica dall'intervento fiscale censurato poiché dall'abolizione della seconda rata dell'IMU avrebbero tratto beneficio, malgrado l'esclusione degli immobili "di lusso", anche contribuenti con un reddito elevato.

In ogni caso, infatti, il suddetto intervento del legislatore ha comportato uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 77, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria di secondo grado di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

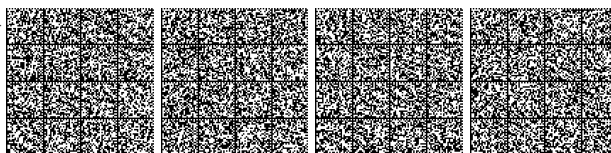
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 289

Sentenza 3 - 23 dicembre 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Disposizioni transitorie sulla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Disposizioni sui controlli degli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Campania - Approvazione e revisione da parte della Giunta regionale del piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane - Non fondatezza della questione.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni per favorire la stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino e delle loro società partecipate utilizzato dai soggetti attuatori - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e accesso ai pubblici impieghi mediante concorso - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, art. 1, comma 1, lettera *d*) (sostitutiva dell'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14), lettera *f*) (nella parte in cui introduce l'art. 12-*bis*, commi 1, 2 e 5, nella legge della Regione Campania n. 14 del 2016) e lettera *u*) (aggiuntiva del comma 5-*bis* all'art. 49 della legge della Regione Campania n. 14 del 2016).
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *s*) e *p*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Aldo CAROSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *d*), *f*) e *u*), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2018, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2018, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato in data 8-11 ottobre 2018 e depositato in cancelleria il 10 ottobre 2018 (reg. ric. n. 72 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere *p*) e *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *d*), *f*) e *u*), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)».

1.1.- In primo luogo, la difesa statale censura l'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che ha sostituito l'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento all'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»; da qui: cod. ambiente).

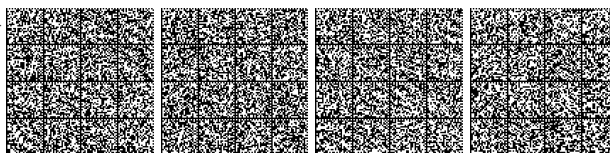
La disposizione novellata prevede che «[n]elle more della definizione e/o aggiornamento dei criteri per l'individuazione da parte delle Province, sentiti gli Enti d'Ambito ed i Comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 196, comma 1, lettera *n*), 197, comma 1, lettera *d*) e 199, comma 3, lettera *l*), del decreto legislativo 152/2006 e dell'adeguamento ed aggiornamento del PRGRU, in coerenza con le norme sulla pianificazione paesaggistica di cui alla legge regionale 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018) e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle aree individuate come: A - sistemi a dominante naturalistica - tra i sistemi territoriali di sviluppo del Piano territoriale regionale (PTR), non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato, previa delibera del Consiglio comunale, comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Nelle medesime aree l'autorizzazione regionale è comunque rilasciata per impianti previsti in conformità alle norme vigenti e riguardanti: *a*) il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, codici CER con primi numeri 02 01, esclusi quelli contenenti sostanze pericolose; *b*) il trattamento dei rifiuti da demolizione e costruzione, nonché da attività di scavo, codici CER con primi numeri 17, esclusi quelli provenienti da siti contaminati o contenenti sostanze pericolose; *c*) lo smantellamento dei veicoli fuori uso codici CER con primi numeri 16 01».

1.1.1.- Tanto premesso, la parte ricorrente richiama l'assetto delle competenze vigenti in tema di localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, quale delineato dalla legislazione statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (su cui è citata la sentenza di questa Corte n. 285 del 2013).

L'art. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), cod. ambiente rimette allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il successivo art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), demanda invece alla competenza delle Regioni - nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte IV cod. ambiente, ivi compresi quelli di cui al citato art. 195 - la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. L'art. 197, comma 1, lettera *d*), infine, affida alle Province il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Secondo la difesa statale la versione originaria dell'art. 12, comma 4, della legge reg. Campania n. 14 del 2016 avrebbe dettato un criterio certo e definito per la localizzazione degli impianti, conforme al riparto di competenze previsto dal cod. ambiente, in quanto stabiliva che «[g]li impianti per la gestione dei rifiuti non possono essere localizzati nelle aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) come "Sistemi territoriali di Sviluppo: Dominanti" a matrice Naturalistica (Aree A); fatti salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità». L'attuale formulazione della disposizione, invece, consentirebbe, sia pure in via transitoria e salva motivata opposizione dei Comuni interessati, la localizzazione nella Regione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti.

In tal modo, la Regione Campania non si limiterebbe a prevedere criteri generali per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione dei suddetti impianti, ma individuerrebbe essa stessa le aree nelle quali non è consentita la realizzazione di nuovi impianti. La qual cosa altererebbe quanto previsto dal cod. ambiente, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



1.2.- In secondo luogo, oggetto di censura è l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che ha introdotto l'art. 12-*bis* della legge reg. Campania n. 14 del 2016, nella parte in cui disciplina i controlli sugli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (da qui: *AIA*), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, cod. ambiente.

In particolare, l'art. 12-*bis*, al comma 1, prevede che la «Giunta regionale, in collaborazione con l'ARPAC, approva entro il 30 novembre 2018 ed entro la medesima data per le annualità successive, il Piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (*AIA*)»; al comma 2, invece, si stabilisce che «nel determinare la frequenza dei controlli per gli impianti di gestione rifiuti, si tiene conto: *a*) del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti; *b*) delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire».

1.2.1.- Le disposizioni indicate contrasterebbero con l'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, cod. ambiente, ove si dispone che: «il periodo tra due visite in loco non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati, sei mesi per installazioni per le quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Tale periodo è determinato, tenendo conto delle procedure di cui al comma 11-*bis*, lettera *d*), sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che considera almeno: *a*) gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti; *b*) il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione; *c*) la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (*EMAS*) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009)».

1.2.2.- La normativa statale, quindi, prevedrebbe intervalli temporali massimi tra le due visite in loco puntualmente definiti e correlati alla pericolosità dell'impianto, ovvero all'eventuale inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Le disposizioni regionali impugnate, invece, svincolerebbero la frequenza dei controlli da qualsiasi limite, consentendo che gli intervalli tra le ispezioni possano anche eccedere la scansione temporale dettata dal legislatore statale, con evidente possibile pregiudizio degli standard di tutela ambientale posti dallo Stato.

1.2.3.- Per altro verso, le norme regionali, nello stabilire i criteri per la determinazione della frequenza dei controlli, assumerebbero a riferimento solamente il contesto ambientale del territorio, il prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché la tipologia dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire. Verrebbero esclusi, in tal modo, gli ulteriori parametri indicati dalla normativa statale, quali: da un lato, quelli relativi all'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti; dall'altro, quelli relativi al livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le norme impugnate derogherebbero in peius agli standard di tutela ambientale stabiliti dallo Stato in materia di gestione dei rifiuti.

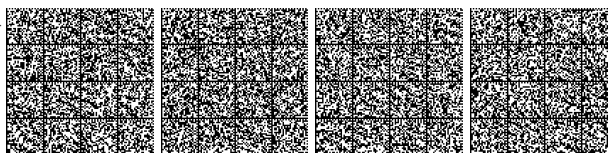
1.3.- L'art. 12-*bis* della legge reg. Campania n. 14 del 2016, limitatamente al comma 5, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, è censurato altresì per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in particolare perché in contrasto con l'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

La disposizione indicata prevede uno specifico programma di controlli anche per gli impianti di gestione dei rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, anch'esso approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con frequenze di controllo stabilite in base agli stessi criteri utilizzati per gli impianti soggetti ad *AIA*.

1.3.1.- La difesa statale sottolinea che, sulla scorta del quadro normativo di riferimento, i controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti non competerebbero alle Regioni, bensì alle Province. In particolare, l'art. 197, comma 1, cod. ambiente stabilisce che a queste ultime spettano le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, ivi compreso, tra l'altro, il controllo periodico su tutte le attività di gestione, d'intermediazione e di commercio dei rifiuti. Tali compiti rientrerebbero senz'altro tra le funzioni fondamentali che il legislatore statale è competente in via esclusiva ad attribuire alle Province ex art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., attuato dall'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014, che elenca, tra le funzioni provinciali, la «tutela e valorizzazione dell'ambiente», in cui sarebbe compreso, appunto, il citato controllo periodico sugli impianti.

Ne consegue che la disposizione impugnata avrebbe illegittimamente surrogato la Regione alle Province campane, alterando così il riparto di competenze risultante dalla normativa statale.

1.4.- Da ultimo, è impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che ha aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, per contrasto con l'art. 97 Cost.



Il comma 1 del suddetto art. 49 stabilisce che i soggetti attuatori del programma straordinario di cui all'art. 45 della stessa legge (vale a dire i Comuni, le unioni e le associazioni di Comuni, la Città metropolitana di Napoli e le Province della Campania) utilizzino a tal fine il personale dei consorzi di bacino, costituiti ai sensi della legge della Regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 (Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania), nonché delle società da essi partecipate. L'impugnato comma 5-*bis* prevede che tali soggetti possano beneficiare di ulteriori sostegni finanziari da parte della Regione se dichiarino in convenzione, all'atto dell'avvio delle attività progettuali, d'impegnarsi alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino, di cui al citato comma 1, al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea.

1.4.1.- Secondo la difesa statale le norme impuginate, consentendo ai soggetti attuatori di procedere all'assunzione nei propri ruoli anche del personale delle società partecipate dai consorzi di bacino, prevedrebbero una stabilizzazione di personale con un rapporto di lavoro di natura squisitamente privatistica. Peraltro, tale stabilizzazione avverrebbe senza concorso pubblico, in violazione del precetto di cui all'art. 97, quarto comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 19 novembre 2018 si è costituita in giudizio la Regione Campania, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate e articolando poi le proprie difese soltanto nella memoria presentata in prossimità dell'udienza del 18 giugno 2019.

2.1.- In relazione al primo motivo di ricorso, la difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'imprecisione e la genericità dei rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato, sia per quanto concerne la ricostruzione del contenuto pre-cettivo della norma regionale impugnata, sia per quanto riguarda l'individuazione delle norme statali che si assumono violate.

Infatti, il lamentato contrasto con le previsioni del cod. ambiente - riguardo al quale, tra l'altro, si ometterebbe di richiamare l'art. 197, concernente le funzioni provinciali, facendosi riferimento al solo art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*) - non verrebbe in alcun modo argomentato, non indicandosi quali criteri generali stabiliti dal legislatore statale sarebbero violati, né censurandosi i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei previsti dalle norme regionali.

Inoltre, l'originaria formulazione delle disposizioni impuginate, nel ricorso espressamente qualificata come legittima, prescriveva, nelle aree individuate nel piano territoriale regionale (da qui: *PTR*) come sistemi territoriali di sviluppo a dominante naturalistica (aree *A*), il divieto di realizzazione di impianti anaerobici e speciali. L'attuale formulazione, invece, sancirebbe il medesimo divieto, salvaguardando però maggiormente le prerogative degli enti locali e facendo salva una diversa localizzazione. Non si comprenderebbero, quindi, le ragioni dell'impugnativa di tale formulazione, che gradirebbe la previgente norma regionale.

2.1.1.- Le censure sarebbero in ogni caso infondate, tenuto conto che, com'è noto, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» rappresenta una materia naturalmente trasversale, che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del «governo del territorio», con la conseguenza che, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. A tal proposito, non verrebbe allegata né provata dalla difesa dello Stato una violazione della normativa statale, ravvisabile ove mai i criteri sopra descritti fossero in contrasto con quelli ivi individuati, tenuto conto che si tratterebbe pur sempre di un intervento legislativo che persegue finalità attinenti a competenze regionali (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 151 del 2018).

2.2.- Altresì infondata sarebbe la questione relativa all'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Infatti, dalla lettura delle disposizioni impuginate non emergerebbe alcun elemento atto a far ritenere che, nel determinare la frequenza dei controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti, debba tenersi esclusivamente conto dei parametri posti dalla Regione. Al contrario, le prescrizioni dettate dalla legislazione regionale si aggiungerebbero a quelle di cui alla normativa nazionale. Peraltro, la VII commissione consiliare avrebbe evidenziato, con nota inviata alle strutture regionali competenti, che la novella legislativa sarebbe volta a prevedere elementi ulteriori di tutela, al fine di consentire una compiuta applicazione delle disposizioni di legge statale nel contesto regionale, mediante il superamento delle criticità di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Ciò troverebbe conferma anche in sede di applicazione concreta delle norme impuginate, attraverso l'approvazione, con deliberazione della Giunta regionale 26 marzo 2019, n. 115, del piano d'ispezione ambientale (su cui vi sarebbe stato anche il parere positivo del ministero competente), in cui risulterebbe assicurato il rispetto delle disposizioni statali, facendosi diffuso riferimento ai parametri interposti che nel ricorso si assumono violati. Inoltre, frequenti rinvii alla normativa statale e al diritto europeo sarebbero presenti, in particolare agli artt. 1 e 5 della legge reg. Campania n. 14 del 2016.





Delle disposizioni oggetto di censura, pertanto, sarebbe possibile, anzi doverosa, un'interpretazione costituzionalmente orientata (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 215 del 2018), che imporrebbe di ritenere i criteri individuati dal legislatore regionale come cumulativi e non alternativi a quelli previsti dalla legislazione statale.

2.3.- Del tutto infondata risulterebbe anche la questione relativa all'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 12-*bis* della legge reg. Campania n. 14 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.

L'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014 e l'art. 197, comma 1, cod. ambiente, evocati come parametri interposti, andrebbero letti, infatti, in combinato disposto con l'art. 196 dello stesso cod. ambiente, che disciplina le competenze regionali in materia, relative alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, nonché alla costruzione di un ciclo integrato in ambito regionale, sia sotto il profilo ordinamentale (cioè l'allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo, provinciale e comunale), sia sotto il profilo della pianificazione e programmazione degli interventi e del dimensionamento degli impianti di gestione.

L'attività di programmazione degli interventi, sebbene concerna il controllo degli impianti di gestione dei rifiuti rimesso alle Province dal legislatore statale, dovrebbe essere ricondotta al generale potere di programmazione regionale, anche al fine di rendere omogenei su tutto il territorio la normativa e i criteri per l'esecuzione dei controlli che, nello specifico, resterebbero assegnati alle competenze provinciali. Infatti, in assenza di criteri regionali uniformi per l'esecuzione dei controlli sulla gestione dei rifiuti, si consentirebbe una disparità nell'esercizio di tale attività sul territorio, a scapito della tutela dell'ambiente. Peraltro, il comma contestato non sostituirebbe né eliminerebbe la competenza provinciale nell'esecuzione dei controlli, da effettuarsi secondo criteri di omogeneità e uniformità su tutto il territorio regionale.

Una tale ricostruzione interpretativa sarebbe coerente, pertanto, con le norme statali interposte. L'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014, infatti, sebbene affermi che le Province sono competenti in materia di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché di tutela e valorizzazione dell'ambiente, specifica che ciò vale per «per gli aspetti di competenza». Inoltre, le funzioni provinciali indicate dal cod. ambiente, concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, sarebbero previste «in linea generale», cioè nel rispetto delle norme statali o regionali, che potrebbero anche disporre diversamente. Se così non fosse, d'altronde, si dovrebbe affermare l'illegittimità di ogni legge regionale che attribuisca alla Regione la programmazione e l'organizzazione del ciclo integrato in ambito provinciale, vale a dire della quasi totalità delle leggi regionali approvate in materia.

Ne deriva che la disposizione impugnata si limiterebbe a rimettere la programmazione degli interventi, costituiti dai controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti, alla Giunta regionale, ma non pregiudicherebbe le attribuzioni delle Province, chiamate a eseguire i controlli programmati a livello regionale di governo.

2.4.- Infine, sarebbe infondata anche la censura relativa all'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, per contrasto con l'art. 97 Cost., nella parte in cui aggiunge il comma 5-*bis* all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016.

Infatti, sebbene l'art. 49, comma 1, della legge reg. Campania n. 29 del 2018 faccia riferimento all'utilizzazione del personale dei consorzi di bacino e delle società partecipate, il citato comma 5-*bis* dello stesso articolo, pur richiamando il comma 1, si riferirebbe in maniera del tutto evidente al solo personale dei consorzi di bacino, prevendo soltanto per la stabilizzazione di quest'ultimo la possibilità di beneficiare di risorse aggiuntive da parte degli enti utilizzatori. In tal caso, si tratterebbe evidentemente di personale dipendente da un ente pubblico non economico e, quindi, già inserito nel pubblico impiego (sono richiamate la sentenza di questa Corte n. 226 del 2012, la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 febbraio 2015, n. 802 e i pareri del Consiglio di Stato 24 settembre 2012, n. 4033 e n. 4030).

3.- All'udienza del 18 giugno 2019, su istanza dell'Avvocatura generale dello Stato - motivata dal fatto che le argomentazioni della difesa regionale sono state illustrate esclusivamente nella memoria depositata, l'ultimo giorno valido, in prossimità dell'udienza del 18 giugno 2019, impedendo così la possibilità di replica scritta - è stato disposto il rinvio della trattazione del giudizio ad altra udienza, successivamente fissata al 3 dicembre 2019.

4.- In prossimità di tale udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, tesa principalmente a replicare alle difese della Regione Campania.

4.1.- Con riferimento alla prima questione, relativa all'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, la difesa statale sottolinea la corretta argomentazione del ricorso introduttivo, in cui si evidenzierebbe che le norme impugnate non solo non conterrebbero la definizione di alcun criterio generale e astratto per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree, dei luoghi e degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, ma, al contrario, individuerrebbero direttamente le aree a tal fine idonee. Ciò determinerebbe un'alterazione evidente del riparto di competenze



previsto dal cod. ambiente, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non residuando alle Province alcuno spazio d'intervento per l'esercizio del potere d'individuazione delle aree alle stesse attribuito.

4.2.- Riguardo alle censure relative all'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, la parte ricorrente prende atto dell'interpretazione delle disposizioni impugnate fornita dalla Regione Campania nelle proprie difese, secondo cui non verrebbe affatto esclusa la necessaria applicazione dei criteri fissati dallo Stato per i controlli sugli impianti soggetti ad AIA, né la tempistica ivi prevista. Tuttavia, l'assenza di qualsiasi riferimento alla cadenza temporale dei controlli e la presenza, al contrario, di un esplicito richiamo ad alcuni soltanto dei criteri di determinazione della frequenza degli stessi, potrebbero comunque lasciare il dubbio che il legislatore regionale abbia inteso escludere, almeno in parte, l'operatività dei principi statali non richiamati.

In tale ottica, la mancata impugnazione del piano d'ispezione ambientale non risulterebbe decisiva, essendo evidentemente basata su una valutazione in concreto dello stesso piano, che non escluderebbe di per sé l'illegittimità costituzionale delle norme di cui esso costituisce attuazione. Inoltre, il rinvio alle norme statali effettuato dagli artt. 1 e 5 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, recanti, tra l'altro, enunciazioni generali, sebbene certamente rilevante sul piano interpretativo, non esimerebbe dalla necessità di verificare la concreta compatibilità costituzionale delle specifiche previsioni della stessa legge.

4.3.- Venendo alla questione relativa all'art. 12-*bis*, comma 5, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe artificiosa la distinzione, effettuata dalla difesa regionale, tra programmazione dei controlli, di competenza regionale, e concreta esecuzione degli stessi, spettante alle Province.

Al contrario, l'art. 197, comma 1, cod. ambiente sarebbe chiaro e inequivoco nell'attribuire alla competenza provinciale le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale e, in particolare, il controllo periodico sulle attività di gestione, d'intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte IV cod. ambiente. L'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014, inoltre, confermerebbe tale tesi, poiché, nel prevedere che le funzioni sulla tutela e valorizzazione dell'ambiente spettino alle Province «per gli aspetti di competenza», rinvierebbe alle norme attributive delle funzioni fondamentali previste dalla legislazione statale, ossia il cod. ambiente.

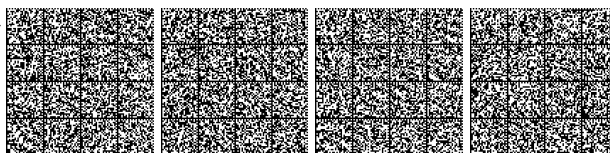
La violazione delle citate norme interposte non potrebbe escludersi neppure in virtù dell'accordo tra la Regione e lo Stato tradottosi in seguito nel Protocollo d'intesa del 19 novembre 2018, come asserito dalla difesa regionale. Tale protocollo, istitutivo in via sperimentale del «Piano d'azione per il contrasto dei roghi di rifiuti», prevede che «la Regione Campania suddivide il territorio in sub-ambiti adottando [...] un programma di interventi e di controlli volto ad accertare il rispetto delle prescrizioni autorizzative e normative degli impianti [...]» (ambito d'intervento 3 - azione 4.c). Si tratterebbe, dunque, di un intervento teso a individuare, in via sperimentale, forme di sinergia e di coordinamento tra i diversi livelli di governo per il contrasto del fenomeno dei roghi di rifiuti. Il relativo programma d'interventi, quindi, avrebbe l'evidente finalità di consentire un censimento delle aree potenzialmente interessate dai roghi, in modo da garantirne il presidio e il controllo in vista del contrasto di tale fenomeno. Una finalità ben diversa da quella dei controlli periodici previsti dagli artt. 197 e 216 cod. ambiente. In ogni caso, lo strumento del protocollo d'intesa non sarebbe certamente in grado di derogare a norme di legge, operando uno spostamento delle competenze da queste inderogabilmente previste.

4.4.- Da ultimo, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, la difesa statale prende atto delle argomentazioni svolte dalla Regione nelle proprie difese, ove si è precisato che la stabilizzazione prevista dalle disposizioni impugnate riguarderebbe il solo personale dei consorzi di bacino e non si riferirebbe a quello delle società partecipate. La qual cosa consentirebbe di ritenere superate le dedotte censure di legittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2019, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere *d*), *f*) e *u*), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)».

2.- In primo luogo, oggetto d'impugnazione è l'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che sostituisce l'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare).



Le norme novellate, nella specie, prevedono che, nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree *A*) tra i sistemi territoriali di sviluppo del piano territoriale regionale (da qui: *PTR*) non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Ivi è invece consentito, in conformità alle norme vigenti, il rilascio dell'autorizzazione regionale per taluni impianti riguardanti, tra gli altri, il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, da demolizione e costruzione, da attività di scavo, nonché lo smantellamento dei veicoli fuori uso.

2.1.- Secondo la difesa statale tali disposizioni lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto la Regione avrebbe ecceduto dalle competenze alla stessa spettanti ai sensi dell'art. 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»; da qui: cod. ambiente), con violazione delle funzioni attribuite alle Province dal successivo art. 197.

2.2.- In via preliminare, deve respingersi l'eccezione d'inammissibilità, sollevata dalla Regione Campania, per genericità della motivazione ed erronea indicazione delle disposizioni statali interposte.

2.2.1.- Lo Stato lamenta il fatto che, nelle aree in questione, un'eventuale inidoneità alla localizzazione degli impianti non deriverebbe né da un divieto legislativo, né dall'esercizio da parte delle Province delle funzioni alle stesse spettanti, ma dall'iniziativa dei Comuni interessati, con una disciplina che, pertanto, andrebbe ben oltre la fissazione di criteri generali, come previsto dall'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), cod. ambiente. Dunque, seppure con alcuni passaggi poco chiari, risulta desumibile che le doglianze della parte ricorrente siano tese a censurare l'illegittimità della fissazione, da parte del legislatore regionale, di aspetti della materia allo stesso non attribuiti dal cod. ambiente, eccedendo dalle proprie competenze, che dovrebbero limitarsi a fornire criteri per le Province; eccedenza che sarebbe, appunto, alla base della violazione delle attribuzioni di queste ultime.

Da ciò deriva anche la corretta individuazione dell'art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), cod. ambiente quale parametro interposto, non rilevando la mancata invocazione del successivo art. 197, comma 1, lettera *d*), tenuto conto, altresì, che quest'ultimo ha un contenuto speculare al primo, elencando dal lato delle Province quelle funzioni su cui la Regione deve limitarsi a porre criteri generali.

2.3.- Nel merito la questione non è fondata.

2.3.1.- Com'è noto, la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (tra le più recenti, sentenze n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004).

Tale pervasività della legislazione statale, integrando quei livelli di tutela uniforme inderogabili dalle Regioni, caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal cod. ambiente (*ex plurimis*, sentenze n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). Così, l'art. 195, comma 1, lettere *f*) e *p*), cod. ambiente attribuisce allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti. Il successivo art. 196, comma 1, lettere *n*) e *o*), invece, demanda alla competenza regionale la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. Infine, l'art. 197, comma 1, lettera *d*), affida alle Province, appunto, il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Siffatte norme individuano soglie inderogabili di protezione ambientale, dovendo la Regione, pertanto, procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale, pur restando impregiudicata la possibilità per le stesse Regioni di esercitare, nel rispetto di tali limiti, le proprie competenze sulla pianificazione territoriale (da ultimo, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019).

2.3.2.- Ciò premesso, la versione originaria dell'art. 12, comma 4, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, riconosciuta come legittima dalla difesa statale, prevedeva che gli impianti per il trattamento dei rifiuti non potessero essere localizzati nelle aree *A* del *PTR*, salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità.



In tal senso, quindi, il vincolo posto dalle disposizioni regionali vigenti appare più lieve della precedente formulazione. La Regione Campania, infatti, non ha escluso, in quanto tale, la possibilità di localizzare gli impianti per il trattamento anaerobico dei rifiuti sul territorio regionale, prevedendo per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inefficienza della localizzazione degli stessi impianti in dette aree. Non vi è, pertanto, una diretta individuazione di aree non idonee, come avveniva, anzi, in virtù dell'originaria formulazione della disposizione oggetto di censura.

Si consideri, inoltre, che le disposizioni impugnate hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani (da qui: PRGRU). Si tratta, pertanto, di prescrizioni tese a valere soltanto nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di censura.

3.- In secondo luogo, è impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016, ove sono disciplinati le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (da qui: AIA). In particolare, si prevede che la Giunta regionale, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (da qui: ARPAC), approvi, entro il 30 novembre di ciascun anno, un piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad AIA, determinando la frequenza di tali controlli in ragione del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché delle tipologie dei rifiuti che ogni singolo impianto è autorizzato a gestire.

3.1.- Secondo lo Stato tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto consentirebbero una frequenza dei controlli diversa da quella indicata dal legislatore statale all'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, cod. ambiente, con una differente individuazione, altresì, dei criteri per determinare tale frequenza.

3.2.- La questione non è fondata.

3.2.1.- L'art. 29-*decies*, comma 11-*bis*, cod. ambiente prevede che le attività ispettive sugli impianti soggetti ad AIA (di cui al precedente art. 29-*sexies*) vengano definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove siano indicati la frequenza dei controlli e i relativi criteri. È la stessa normativa dello Stato, dunque, ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri indefettibilmente fissati dal legislatore statale.

Le disposizioni regionali censurate intervengono, appunto, nell'esercizio di tale competenza ed enunciano criteri parzialmente diversi da quelli indicati dall'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, cod. ambiente, non richiamando in particolare quelli relativi all'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente, tenuto conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti, nonché quelli relativi al livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione. Inoltre, manca una precisa fissazione degli intervalli temporali massimi per le visite in loco, che la normativa statale interposta fissa in un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, in tre anni per quelle con rischi meno elevati, in sei mesi per quelle in cui la precedente ispezione abbia evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione.

Tali diversità, tuttavia, non manifestano, di per sé, la volontà del legislatore regionale di eludere quanto previsto dalla legge statale, non rilevandosi elementi atti a considerare i criteri regionali come esclusivi, il che li renderebbe illegittimi. Anzi, proprio l'assenza di una disciplina degli intervalli temporali massimi in piani annuali fa ritenere che rimangano comunque fermi quelli previsti dalle norme statali. Allo stesso modo, la necessità di tener conto di taluni specifici criteri d'interesse regionale non esclude l'applicabilità delle norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, tenuto conto, altresì, che l'art. 5 della legge reg. Campania n. 14 del 2016 esplicitamente richiama, tra le proprie finalità, la coerenza con la legislazione statale.

Ciò trova conferma anche nei successivi provvedimenti attuativi. Infatti, il piano d'ispezione ambientale, approvato dalla Regione Campania con deliberazione della Giunta regionale n. 115 del 2019, espressamente richiama tra i criteri per i programmi d'ispezione quelli previsti dall'art. 29-*decies*, comma 11-*ter* (paragrafo 3), stabilendo altresì un intervallo temporale tra le due visite in loco coerente con quello indicato dalla stessa disposizione (paragrafo 4).

4.- La difesa statale censura l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 anche nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 12-*bis* della legge della stessa Regione n. 14 del 2016, prevedendo l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad AIA.





4.1.- Secondo la difesa statale ciò determinerebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., in riferimento all'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014 e all'art. 197 comma 1, cod. ambiente - quest'ultimo non espressamente richiamato nella rubrica dei motivi d'impugnazione, ma ben individuato quale parametro interposto nella relativa argomentazione, nonché nella deliberazione del Consiglio dei ministri - poiché verrebbero sottratte alle Province le funzioni a esse attribuite in materia di controlli sugli impianti di gestione dei rifiuti.

4.2.- La questione non è fondata.

4.2.1.- L'art. 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014 individua quale funzione fondamentale delle Province la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, «per gli aspetti di competenza».

Come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 129 del 2019, si tratta di un'espressione generica, che deve però necessariamente richiamarsi alla disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni, quale, appunto, quella prevista dell'art. 197, comma 1. Tale disposizione stabilisce una potestà provinciale in materia di «programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale», che comprende il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, incluso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte IV cod. ambiente. In virtù di siffatta previsione normativa, dunque, questa Corte ha censurato l'intervento del legislatore della Toscana con cui si attribuivano alla Regione le competenze, già esercitate dalle Province, concernenti l'effettuazione del citato controllo periodico.

Nel caso di specie la disciplina introdotta dalla Regione Campania appare di portata diversa.

Le funzioni provinciali, infatti, non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui tali controlli devono essere organizzati.

L'adozione di un programma regionale dei controlli anche per gli impianti autorizzati in via ordinaria o semplificata è riconducibile alle funzioni attribuite dall'art. 196, comma 1, cod. ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché alla promozione della gestione integrata dei rifiuti. Si tratta, in altri termini, dell'esercizio da parte della Regione di un potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali.

5.- Da ultimo, oggetto d'impugnazione è l'art. 1, comma 1, lettera *u*), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che introduce il comma 5-*bis* all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, ove si prevedono risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino della Regione Campania, al termine dell'utilizzazione temporanea dello stesso personale.

5.1.- Secondo la difesa statale la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 97 Cost., consentendo di stabilizzare anche il personale delle società partecipate dagli stessi consorzi, con rapporto di lavoro di natura privatistica, peraltro in assenza di pubblico concorso.

5.2.- La questione non è fondata.

5.2.1.- I consorzi di bacino sono stati costituiti, ai sensi dell'art. 6 della legge della Regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 (Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania), quali consorzi obbligatori tra Comuni per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Essi hanno altresì costituito società, alle quali hanno partecipato.

Va precisato che, come più volte sottolineato anche dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 16 febbraio 2015), i consorzi di bacino sono enti pubblici non economici, riconducibili, pertanto, alle amministrazioni pubbliche, anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 226 del 2012).

Tali consorzi sono stati successivamente posti in liquidazione e, nonostante i numerosi interventi legislativi statali e regionali, è ancora cospicuo il numero di dipendenti in attesa di collocazione. A tal proposito, l'art. 49, comma 1, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, ha previsto che i soggetti attuatori del programma straordinario di cui all'art. 45 della stessa legge (vale a dire i Comuni, le unioni e le associazioni di Comuni, la Città metropolitana di Napoli e le Province della Campania) sono tenuti a utilizzare a tal fine il personale dei consorzi di bacino e delle società da essi partecipate. L'utilizzo di tale personale avviene mediante assegnazione temporanea presso i soggetti attuatori (art. 49, comma 2), ai sensi dell'art. 23-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). L'assegnazione è disciplinata da convenzioni ai sensi del precedente art. 46 della stessa legge, previa sottoscrizione di protocolli di intesa tra i commissari liquidatori dei consorzi di bacino e i soggetti attuatori degli interventi.



5.2.2.- Ciò precisato, l'impugnato comma 5-bis dell'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016 stabilisce che, ove i soggetti attuatori dichiarino in convenzione, all'atto dell'avvio delle attività progettuali, d'impegnarsi alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino di cui al precedente comma 1, al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea, gli stessi soggetti possano beneficiare di ulteriori sostegni finanziari da parte della Regione.

Dunque, sebbene l'art. 49, comma 1, nel menzionare l'utilizzazione del personale faccia riferimento sia ai consorzi di bacino, sia alle società partecipate, il censurato comma 5-bis, pur richiamando la precedente disposizione, si riferisce al solo personale dei consorzi di bacino in liquidazione. Soltanto riguardo a questi ultimi, quindi, sono previste risorse aggiuntive nel caso d'impegno alla stabilizzazione, da intendersi in realtà come un riassorbimento nei ruoli di altre pubbliche amministrazioni, quali sono, appunto, i soggetti attuatori sopra richiamati.

Ne deriva, in conclusione, che, come d'altronde riconosciuto anche dalla difesa statale, la limitazione del campo d'applicazione della disposizione impugnata al solo personale consortile, già inserito nell'ambito del pubblico impiego, consente di escludere il contrasto con l'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Campania 8 agosto 2018, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti)» - che sostituisce l'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14 (Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare) - promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 - nella parte in cui introduce l'art. 12-bis, commi 1 e 2, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016 - promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018 - nella parte in cui introduce l'art. 12-bis, comma 5, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016 - promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera u), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che aggiunge il comma 5-bis all'art. 49 della legge reg. Campania n. 14 del 2016, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Aldo CAROSI, *Presidente*

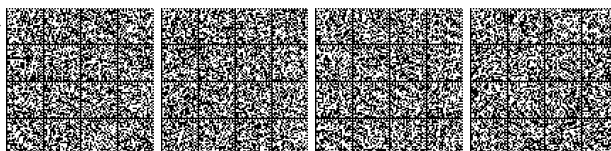
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 113

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 dicembre 2019*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Norme della Regione Calabria - Erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale - Rinnovo dei contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione - Conclusione delle procedure già avviate per l'assunzione a tempo indeterminato e scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento - Procedure di internalizzazione relativamente al personale già riqualificato quale operatore socio sanitario - Clausola dell'invarianza finanziaria.**

- Legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), intero testo, e artt. 1, 2, 3 e 4.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), in persona del Presidente p.t. *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000 pec ags.rm.@mailcert.avvocaturastato.it Ricorrente;

Nei confronti della Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 34 del 4 ottobre 2019, pubblicata nel BUR n. 110 del 4 ottobre 2019, Resistente;

Recante «Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale».

La legge della Regione Calabria del 4 ottobre 2019 n. 34, recante «Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale», presenta profili d'illegittimità costituzionale.

La legge regionale in esame, che disciplina i rapporti di lavoro del personale delle aziende sanitarie regionali, si compone dei seguenti quattro articoli, che presentano vari aspetti d'illegittimità costituzionale.

L'art. 1 prevede che «Al fine di garantire il diritto alla salute e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per i contratti a tempo determinato o flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Calabria, compresi i rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo, è disposto il rinnovo fino al 31 dicembre 2019.»

L'art. 2 prevede che «Entro il 31 dicembre 2019, sulla base dei fabbisogni di personale di ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera, gli organi competenti provvedono a concludere le procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento».

L'art. 3 prevede che «Sulla base dei propri fabbisogni di personale, ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera è autorizzata a concludere le procedure di internalizzazione secondo le norme ed i criteri contenuti nel Protocollo di cui alla deliberazione della giunta regionale della Calabria n. 196 del 3 marzo 2008 recante "Approvazione protocollo d'intesa per la stabilizzazione del personale precario del Comparto e direttiva alle Aziende", relativamente al personale già riqualificato quale operatore socio sanitario in virtù del medesimo Protocollo, nel rispetto della normativa vigente in materia».

L'art. 4 prevede che «Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

1. Si rappresenta, in via preliminare, che la Regione Calabria il 17 dicembre 2009 ha firmato l'Accordo per il Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario e, con delibera del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, la regione è stata commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 159/2007 in attuazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione (in tema di commissariamento della Regione Calabria si richiama la sentenza n. 200/2019 di codesta Corte costituzionale).



Con delibera del Consiglio dei ministri del 19 luglio 2019 il gen. Saverio Cotticelli è stato riconfermato nell'incarico di Commissario ad acta per 'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del SSR calabrese, con l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018, nonché di tutti gli interventi necessari a garantire, in maniera uniforme sul territorio regionale, l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza, appropriatezza, sicurezza e qualità, nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica, ivi compresa l'adozione e l'attuazione dei Programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai predetti Tavoli tecnici, nell'ambito della cornice normativa vigente, con particolare riferimento ad un elenco di azioni ed interventi prioritari tra cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno, in applicazione della normativa vigente in materia.

Ciò rilevato sul piano generale, si evidenzia che è prerogativa del Commissario *ad acta*, per i motivi di cui in premessa, la definizione degli interventi relativi al personale. Infatti il punto 8 della lettera *b*) della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, di nomina dell'attuale struttura commissariale, assegna al solo Commissario ad acta, e non anche al Presidente della regione, il compito di razionalizzare e contenere la spesa del personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia. Pertanto le previsioni di cui ai citati articoli 1, 2 e 3 della legge regionale in oggetto, che disciplinano i rapporti di lavoro del personale sanitario regionale, violano l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

La Corte costituzionale ha infatti costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma della Costituzione, il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)» (*cf.* Corte Costituzionale, sentenza n. 106/2017).

Si fa presente, inoltre, che nel corso della riunione di verifica del Piano di rientro del 10 agosto 2019, oltre a confermare la presenza di un disavanzo non coperto sull'anno 2018, i Tavoli di monitoraggio hanno richiamato l'attenzione sulla circostanza che anche sull'anno 2019 si sta prospettando una grave situazione di disavanzo privo di copertura. Ciò posto, le disposizioni di cui alla legge regionale in oggetto, ivi compreso l'art. 4, recante la norma finanziaria, sono in realtà prive di copertura, e si pongono pertanto in contrasto con l'art. 81 della Costituzione ai sensi del quale «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve provvedere ai mezzi per farvi fronte.».

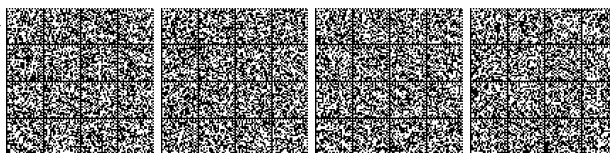
2. In subordine, e nel merito, l'art. 1 della legge regionale in esame, che opera un rinnovo *ex lege*, fino al 31 dicembre 2019, dei contratti a tempo determinato e flessibili del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie e ospedaliere della regione, contrasta con la legislazione statale di riferimento e invade la materia dell'ordinamento civile riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera 1) della Costituzione.

Tale disposizione - nel prevedere una proroga generalizzata, peraltro estesa alla fattispecie non meglio precisata dei «rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo», senza richiamare i necessari presupposti di temporaneità ed eccezionalità, da dimostrare nel caso concreto - si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che costituisce norma riconducibile alla materia dell'ordinamento civile.

Infatti, considerato che l'ordinamento statale, con le norme di cui al Capo III del decreto legislativo n. 81 del 2015 e con l'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, stabilisce limiti puntuali alla possibilità di rinnovare i contratti a tempo determinato - ferme restando le deroghe previste per il personale sanitario di cui all'art. 29, comma 2, lettera c, del decreto legislativo n. 81 del 2015 - e, pertanto, la previsione *ope legis* di un rinnovo generalizzato dei predetti rapporti di lavoro si pone in contrasto con le disposizioni statali sopra citate.

3. Sono inoltre censurabili sia l'art. 2, che prevede che, entro il 31 dicembre 2019, ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera sia autorizzata a concludere le procedure di assunzione già avviate, procedendo allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità, sia l'art. 3, che autorizza ciascuna Azienda sanitaria e ospedaliera a concludere le procedure di internalizzazione nel generico e non circostanziato rispetto della normativa vigente in materia.

Tali disposizioni, laddove non richiamano il rispetto delle facoltà assunzionali legittimamente esercitabili e non individuano la relativa copertura finanziaria, si pongono in contrasto con la normativa statale che regola la materia, determinando una lesione dell'art. 81 della Costituzione - tenuto conto della non esaustività della clausola di invarianza di cui all'art. 4 della legge regionale in parola - e dell'art. 117, terzo comma della Costituzione - che reca i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.





Per i motivi esposti gli articoli 1, 2, 3, 4, nonché l'intera legge regionale, in considerazione del suo carattere normativa omogeneo e della mancanza di copertura finanziaria che inficia l'intera legge viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 novembre 2019.

*P.Q.M.*

*Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge Regione Calabria n. 34 del 4 ottobre 2019 recante «Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale».*

Roma, 28 novembre 2019

*L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI*

19C00361

N. 228

*Ordinanza del 10 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da F. D. contro il Comune di C. P.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

TRIBUNALE DI SALERNO

SEZIONE FERIALE

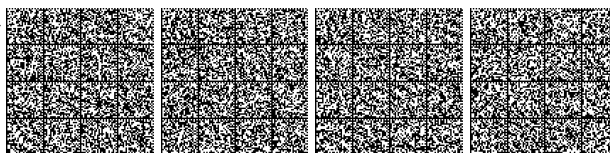
Il Tribunale di Salerno, Sezione feriale, nella persona del Giudice assegnatario del ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile dott. Mattia Caputo, all'esito della riserva formulata all'udienza del 22 agosto 2019 e ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al N.R.G. 5626/2019, avente ad oggetto: ricorso d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile, tra F. D., nato in ... il ..., dimorante in ... alla Via ... presso la struttura ..., rappresentato e difeso, giusta mandato in calce al ricorso, dall'avv. Gianluca De Vincentis, presso il cui studio sito in Telese Terme (BN) alla Via Roma n. 85, elettivamente domicilia, ricorrente;

e Comune di ... (c.f. ... ), in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta, dagli avv.ti Emilio Grimaldi e Raffaele Carpinelli, con i quali elettivamente domicilia in ... alla sede comunale di Via Vittorio Emanuele n. 1, resistente.

*Conclusioni delle parti*

All'udienza del 22 agosto 2019 le parti si riportavano ai propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in essi contenute ed il Giudice si riservava.

All'esito della Camera di consiglio il ricorso può ora essere deciso.



*Motivi della decisione**1. Il ricorso introduttivo.*

Con ricorso depositato il 30 maggio 2019 il sig. F. D. ha dedotto: che dimorerebbe da più di tre mesi a ... presso il centro ..., come risultante da autocertificazione allegata al ricorso, che sarebbe titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di Salerno il 16 ottobre 2018 e che sarebbe regolarmente soggiornante in Italia; che in data 15 aprile 2019 si sarebbe presentato presso l'Ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione nell'anagrafe del comune ove dimora; che il responsabile dell'Ufficio demografico gli avrebbe comunicato di non poter accettare la richiesta ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», anche detto «Decreto Sicurezza»), poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe un valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che il diniego alla richiesta di iscrizione nei registri dell'anagrafe sarebbe avvenuta alla presenza di una serie di persone; che con nota a mezzo pec del 9 maggio 2019 il difensore del ricorrente, nell'evidenziare l'illegittimo comportamento tenuto dal funzionario comunale, avrebbe invitato e diffidato il Comune ... a procedere, nel termine perentorio di sette giorni, all'iscrizione del sig. F. D. nel registro anagrafico della popolazione residente in ...; che poiché il Comune non avrebbe provveduto a dare esecuzione a tale diffida, egli si vedrebbe costretto ad adire l'Autorità giudiziaria ordinaria in via d'urgenza, anche in considerazione del rischio, attuale ed evidente, di una grave compressione dei suoi diritti costituzionalmente garantiti; che nel caso di specie sussisterebbe la giurisdizione del Giudice ordinario, poiché nelle controversie in materia di iscrizione anagrafica l'Amministrazione comunale non eserciterebbe alcun potere di carattere discrezionale, essendo l'iscrizione e la cancellazione anagrafica atti dovuti in presenza dei presupposti di legge, rispetto ai quali la pubblica amministrazione sarebbe munita di un potere di mero accertamento; che, dunque, tali controversie avrebbero ad oggetto posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; che il decreto-legge n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018, convertito poi in legge n. 132/2018, pur avendo recato significative modifiche alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, non avrebbe previsto alcuna preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, incidendo soltanto sulla procedura semplificata di cui all'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Decreto Minniti»), che sarebbe stata abrogata implicitamente; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe aggiunto, tra l'altro, all'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 il nuovo comma 1-bis, che testualmente recita: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»; che da una prima analisi della nuova norma emergerebbe come essa non conterrebbe alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma si limiterebbe solo ad escludere che la particolare tipologia del permesso di soggiorno, motivata sulla richiesta di asilo, possa costituire documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che, infatti, l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 richiamerebbe espressamente il «Nuovo Regolamento anagrafico della popolazione residente» (Decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989) ed al «Testo unico Immigrazione» (art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998), le cui norme non richiedono, né richiamano, «titoli per l'iscrizione anagrafica», perché nell'ordinamento italiano non vi sarebbero situazioni di fatto o titolarità di documenti costituenti «titolo» per l'iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente; che, in particolare, l'iscrizione anagrafica sarebbe l'esito di un procedimento amministrativo ben descritto nel «Regolamento anagrafico della popolazione residente», che all'art. 13 evidenzerebbe che l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti di ufficio» (art. 15), ad accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti ed accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti (art. 18-bis) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile» (art. 19); che, dunque, la registrazione anagrafica registrerebbe la volontà delle persone, italiane o straniere, le quali avendo una dimora, avrebbero fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, avrebbero stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 escluderebbe la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza, prevedendo che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente»; che, pertanto, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si troverebbero sullo stesso piano, dovendo dimostrare chi chiede l'iscrizione l'elemento oggettivo della stabile permanenza in un luogo e l'elemento soggettivo della volontà di rimanervi; che, quindi, lo straniero in aggiunta a tali elementi dovrebbe dimo-



strare solo di essere regolarmente soggiornante in Italia, con la conseguenza che il permesso di soggiorno non sarebbe mai stato titolo per l'iscrizione stessa, rilevando solo ai fini della regolarità del soggiorno; che per la giurisprudenza consolidata (Cass. Civ., SS.UU. n. 499/2000) l'iscrizione anagrafica si configurerebbe quale diritto soggettivo con corrispondente obbligo dell'Amministrazione comunale di darvi corso, senza alcun potere discrezionale ma di mero accertamento; che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954 l'iscrizione anagrafica costituirebbe un vero e proprio dovere per ciascun individuo regolarmente soggiornante, il cui mancato adempimento sarebbe espressamente sanzionato penalmente dal successivo art. 11 della medesima legge; che occorrerebbe allora interrogarsi sulla reale portata della modifica che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe apportato mediante l'inserimento del comma 1-bis nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015; che per comprendere la reale portata di questa aggiunta normativa bisognerebbe considerare che il menzionato art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 ha abrogato la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis del decreto-legge n. 142/2015, introdotto con la legge n. 46/2017 che ha convertito a sua volta il decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017, così abolendo, di fatto, la c.d. «procedura semplificata» prevista da tale norma; che l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogato, avrebbe stabilito: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti»; che, quindi, in base a tale disposizione, sarebbe stato introdotto un regime di iscrizione anagrafica c.d. «semplificata», basata sulla semplice dichiarazione del responsabile del centro ed in deroga al termine di tre mesi previsti dal Testo unico Immigrazione; che, dunque, mentre l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogato, avrebbe previsto un automatismo nell'iscrizione anagrafica, sganciandola sia dalla dichiarazione dell'interessato sia dagli accertamenti dell'ufficiale dell'anagrafe — basandosi così solo sulla comunicazione del responsabile del centro, il nuovo art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe inteso soltanto abolire tale automatismo, chiarendo che non vi sarebbe una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che, del resto, laddove il legislatore avesse voluto introdurre un esplicito divieto di iscrizione anagrafica per lo straniero con permesso di soggiorno per asilo richiesto, per coerenza sistematica avrebbe dovuto modificare l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, che equipara le modalità di iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, prevedendo un'esplicita eccezione per i richiedenti asilo; che, inoltre, qualsiasi diversa interpretazione andrebbe a pregiudicare i diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale; che nell'ordinamento giuridico italiano la nozione e la disciplina del diritto alla residenza sarebbe contenuta nella Costituzione (articoli 2, 3, 14, 16 e 32) e nel Codice civile (articoli 43 e ss.), nonché nella legislazione speciale (art. 223 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989); che, dunque, in virtù del principio di gerarchia delle fonti occorre partire dalle norme costituzionali, che riconoscerebbero il diritto alla residenza come un diritto soggettivo e, di conseguenza, attribuirebbero anche al diritto all'iscrizione anagrafica consistenza di diritto soggettivo; che il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) rientrerebbe nei diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce ai sensi dell'art. 2 della Carta costituzionale, norma strettamente connessa all'art. 3 della Costituzione, ed in particolare al rispetto ed all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale; che anche l'art. 16 della Costituzione tutelerebbe il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) laddove sancisce la libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dalla Carta costituzionale sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti in Italia, purché regolarmente soggiornanti; che la mancata iscrizione nei registri dell'anagrafe della popolazione residente comporterebbe una serie di disagi di notevole rilievo per un cittadino, impedendogli l'esercizio dei diritti fondamentali che l'ordinamento gli riconosce; che, in particolare, la materia anagrafica sarebbe collegata ad esigenze di interesse pubblico, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 150/2015), per poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972), per la determinazione del valore I.S.E.E. richiesto per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990), ai fini della decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1-ter, decreto legislativo n. 286/1998, per il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), per poter procedere all'istruzione scolastica, all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante cd all'esercizio di un professione, nonché per poter accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso; che da tutto quanto esposto emergerebbe come l'inerzia del Comune di ... avrebbe ripercussioni gravissime per il ricorrente, privandolo di un riconoscimento che gli spetta di diritto e, in tal modo, impedendogli l'esercizio di diritti fondamentali connessi alla residenza; che tutto ciò giustificerebbe il ricorso alla tutela



cautelare d'urgenza; che, del resto, non vi sarebbero altri strumenti cautelari tipici che consentirebbero nella fattispecie concreta, la specifica tutela richiesta; che il ricorrente avrebbe intenzione di promuovere innanzi all'Autorità giudiziaria adita un giudizio volto ad accertare il comportamento ostruzionistico posto in essere dal Comune atto ad impedire l'iscrizione anagrafica, con conseguente condanna dello stesso alla cessazione di tale illegittima condotta; che vi sarebbe altresì il «*fumus boni iuris*», inteso come presenza di elementi che, ad una cognizione sommaria, fondano l'opinione positiva circa l'esistenza e la tutelabilità del diritto azionato; che ricorrerebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», integrato dall'imminenza di un pregiudizio grave ed irreparabile che può compromettere notevolmente il diritto azionato nel periodo necessario a farlo valere in via ordinaria.

In virtù di quanto innanzi esposto F. D. ha formulato le seguenti conclusioni: con decreto «inaudita altera parte» e contestuale fissazione di udienza di comparizione nel termine di cui all'art. 669-*sexies*, comma 2, codice di procedura civile, ovvero con ordinanza, previa convocazione delle parti in apposita udienza ai sensi dell'art. 669-*sexies*, comma 1, codice di procedura civile, al fine di emettere i provvedimenti che appariranno più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito; ordinare al Sindaco del Comune ... anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, previo accertamento del diritto alla residenza del ricorrente, l'immediata iscrizione del ricorrente nel Registro anagrafico della popolazione residente nel Comune di ...; adottare ogni altro opportuno provvedimento utile e consequenziale al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali del ricorrente; condannare il Comune di ... al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

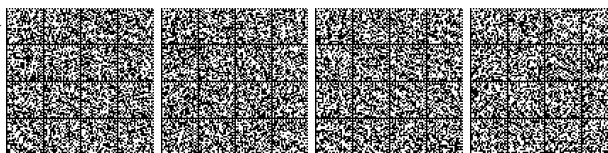
### 2. La comparsa di costituzione e risposta.

Si è costituito in giudizio il Comune di ..., eccependo: che a fronte della diffida del difensore di parte ricorrente con cui questi aveva chiesto l'iscrizione anagrafica di F. D. nei registri dell'anagrafe civile del Comune, con nota prot. n. 17228 del 23 maggio 2019 il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ..., avrebbe inoltrato apposita richiesta di parere all'Ufficio territoriale di ... — Prefettura Area II bis — al fine di fornire utili ed indispensabili indicazioni operative inerenti le «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» ai richiedenti asilo internazionale; che tale richiesta sarebbe, allo stato, rimasta inevasa; che, ad ogni modo, la circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018, sancirebbe che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e che la circolare del Ministero dell'interno n. 83744/2018, prevederebbe che «ai richiedenti asilo — che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) — vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA E CAS)»; che il decreto-legge n. 113/2018 in vigore dal 5 ottobre 2018, all'art. 13, comma 1, avrebbe apportato modificazioni al decreto legislativo n. 142/2015, incidendo sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale; che, in particolare, la lettera a) avrebbe modificato l'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015, prevedendo — al comma 1 — che il permesso di soggiorno ivi disciplinato, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, costituisce documento di riconoscimento e stabilendo — nel nuovo comma 1-*bis* — che lo stesso non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998; che la lettera b) avrebbe sostituito il comma 3 dell'art. 5 — che individuava nei centri o strutture di accoglienza il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica dei richiedenti — prevedendo (alla lettera b, n. 1) ora che l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti sarebbe assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2 (dell'art. 5, decreto legislativo n. 142/2015) e modificando (alla lettera b, n. 2) il successivo comma 4, disponendo che il Prefetto possa stabilire un luogo di domicilio (non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare; che la lettera c), infine, avrebbe abrogato l'art. 5-*bis* che aveva riconosciuto l'applicabilità dell'istituto della convivenza anagrafica all'iscrizione dei richiedenti protezione internazionale ospitati in strutture di accoglienza. Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015, non può consentire l'iscrizione anagrafica; che non vi sarebbe il «*fumus boni iuris*», anche perché non si evincerebbe con chiarezza se lo stesso voglia continuare a risiedere nel Comune di ...; che difetterebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», poiché il presupposto del danno grave ed irreparabile non sarebbe stato dimostrato dal ricorrente.

In virtù di quanto innanzi esposto il Comune di ... ha formulato le seguenti conclusioni: in sede cautelare, rigettare il ricorso proposto, in quanto infondato; nel merito, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, respingere il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto; condannare F. D. al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 3. La giurisdizione del Giudice ordinario.

In via del tutto preliminare è opportuno chiarire che nel caso di specie sussiste la giurisdizione del Giudice ordinario e, dunque, del Tribunale adito.





Infatti, come chiarito dalla Corte di cassazione civile a Sezioni unite (*cf.* Cassazione civ., SS.UU. n. 449/2000) le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono posizioni giuridiche che hanno la consistenza di diritto soggettivo, per le quali, dunque, secondo il generale criterio di riparto di giurisdizione, ha cognizione il Giudice ordinario. Come osservato dalle Sezioni unite civili l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (regolato dalla legge n. 1228/1954 e dal regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 136/1958, a sua volta sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989) costituisce uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza (a carattere notiziale), predisposto sia nell'interesse della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Da un lato, infatti, vi è l'interesse della pubblica amministrazione ad avere una certezza — sia pure relativa — circa la composizione ed i movimenti della popolazione che si trova sul territorio italiano, dall'altro lato c'è invece l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche funzionali e necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici che l'ordinamento attribuisce loro e, più in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Tutta l'attività svolta dall'Ufficiale dell'anagrafe civile è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo assolutamente vincolato, senza che residui alcun margine o momento di discrezionalità, essendo predeterminati in modo rigido i presupposti per le iscrizioni, modificazioni e cancellazioni anagrafiche, per cui la pubblica amministrazione ha soltanto il potere di accertare l'effettiva sussistenza in concreto dei presupposti legali. Pertanto la indubbia natura vincolata dell'attività amministrativa in questo ambito unitamente alla circostanza che la disciplina (primaria e secondaria) che regola la materia anagrafica è dettata (anche) nell'interesse della popolazione residente implicano che in tale ambito il privato — cittadino o straniero che sia — vanta nei confronti della pubblica amministrazione un autentico diritto soggettivo, come tale devoluto alla giurisdizione del Giudice ordinario.

Alla luce di quanto innanzi esposto consegue che il ricorso ex art. 700 codice di procedura civile è stato correttamente proposto innanzi a questo Tribunale.

#### 4. La residualità della tutela cautelare invocata.

Fermo quanto innanzi esposto, va ora verificata la sussistenza del presupposto, indefettibile per l'ammissibilità della tutela cautelare richiesta dal ricorrente, della «residualità» del ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c.

Il sistema normativo in materia di tutela cautelare, infatti, individua lo strumento rimediabile di cui all'art. 700 codice di procedura civile quale rimedio a carattere «residuale» — come rivela il dato letterale con cui si apre la norma, «Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo» —, dunque ammissibile soltanto nei casi in cui la situazione di cui il ricorrente invoca la protezione da parte dell'ordinamento non possa essere salvaguardata attraverso altri rimedi già prefigurati dal legislatore, tipici.

Nella fattispecie concreta ricorre il requisito della «residualità» della tutela invocata dalla parte ricorrente, che è stato correttamente azionato, mancando nella specie una tutela cautelare tipica in grado di assicurare in modo pieno ed effettivo, nelle more di un eventuale giudizio di merito, il diritto soggettivo per cui questi ha agito ex art. 700 codice di procedura civile.

#### 5. Il «fumus boni iuris» ed il «periculum in mora».

Occorre, pertanto, procedere alla verifica della sussistenza dei presupposti della tutela d'urgenza, ovvero il «*fumus boni iuris*» e il «*periculum in mora*».

Il «*fumus boni iuris*» viene generalmente inteso come l'esistenza di elementi che, sulla base di una cognizione sommaria (cioè ad un esame «prima facie»), fondino l'opinione positiva in ordine alla esistenza e tutelabilità del diritto azionato in chiave di c.d. «verosimiglianza» della pretesa azionata in via giudiziale («*ex multis*» tribunale Roma, Sez. XI, 27 gennaio 2017).

Orbene, al fine di stabilire se sussista nell'ordinamento italiano un diritto soggettivo del richiedente asilo titolare di permesso di soggiorno ad ottenere l'iscrizione al registro dell'anagrafe si rende necessario esaminare il complesso quadro normativa attualmente vigente in tale materia.

Il Comune di ... resistente ha eccepito che ai sensi dell'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Codice Minniti»), come modificato dall'art. 13 comma 1, lettera *a*, numero 2) del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») poi convertito in legge n. 132/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrebbe più consentire allo straniero richiedente di ottenere l'iscrizione anagrafica.

La norma di cui al comma 1-*bis*, di nuovo conio, sancisce che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa pone, dunque, all'interprete il problema di individuare il significato di tale disposizione, al fine di stabilire se lo straniero che abbia conseguito un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua



domanda di protezione internazionale sia (ancora) titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere l'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune (così come l'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, non modificato, prevede per lo straniero regolarmente soggiornante).

In questa prospettiva occorre prendere in considerazione il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente», che nel regolare l'iscrizione all'anagrafe, individua puntualmente:

- i soggetti che rendono le dichiarazioni e i presupposti affinché le possano rendere (art. 6);
- i casi nei quali si può richiedere l'iscrizione anagrafica (art. 7);
- le dichiarazioni da rendere per ottenere l'iscrizione all'anagrafe (art. 13);
- gli accertamenti compiuti dall'ufficiale dell'anagrafe (art. 14).

L'art. 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 individua il novero dei soggetti che possono richiedere l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, stabilendo: «1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata: *a)* per nascita, presso il Comune di residenza dei genitori o presso il Comune di residenza della madre qualora i genitori risultino residenti in comuni diversi, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nel comune ove è residente la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato; *b)* per esistenza giudizialmente dichiarata; *c)* per trasferimento di residenza dall'estero dichiarato dall'interessato non iscritto, oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, anche tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancanza di precedente iscrizione.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel Comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore».

L'art. 7, comma 1, lettera *b)* contempla dunque il trasferimento della residenza dall'estero tra i casi che attribuiscono il diritto all'iscrizione anagrafica. Lo straniero, peraltro, come si evince dal terzo comma di tale norma, è tenuto a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune ogni volta che ottiene il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tutti coloro che richiedono l'iscrizione anagrafica devono rendere delle dichiarazioni, di cui sono responsabili: l'art. 13 individua il contenuto della dichiarazione e l'art. 6 richiede che colui che rende la dichiarazione compri la propria identità mediante un documento di riconoscimento.

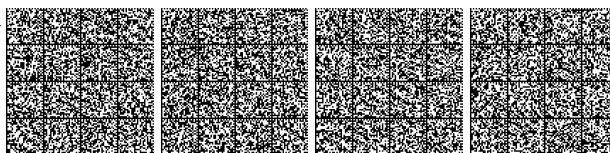
L'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 prevede che «1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti: *a)* trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;»;

*b)* (...)» mentre l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 recita: «1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13 (...). 2. (...). 3. Le persone che rendono dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento».

A fronte delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13 di cui sopra, in un caso rientrante tra quelli legittimanti individuati dall'art. 7, da un soggetto munito di documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 6, l'ufficiale dell'anagrafe accerta l'effettiva sussistenza dei requisiti e procede all'iscrizione.

Ciò si desume dal disposto dell'art. 18-*bis* che prevede: «1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione. (...)».

L'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, poi, nel prevedere uno specifico adempimento compiuto dall'ufficiale dell'anagrafe, individua un ulteriore requisito per ottenere l'iscrizione ovvero quello, c.d. «oggettivo», della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione: «2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione (o la mutazione) anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica.».



Per quanto concerne le persone che trasferiscono la propria residenza dall'estero, l'art. 14, comma 1, richiede che «Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente», così imponendo una ulteriore verifica ovvero il possesso in capo al richiedente di un passaporto o un documento di natura equipollente

Effettuata la ricognizione della normativa in materia di anagrafe, deve ora passarsi all'esame dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», altra norma richiamata, al pari del succitato decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, dal nuovo art. 4, comma 1-bis, decreto legislativo n. 142/2015, oggetto di esame in questa sede.

L'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 sancisce che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

La disposizione in esame stabilisce, quindi, in primo luogo che lo straniero ha diritto alle iscrizioni anagrafiche alle stesse condizioni del cittadino italiano; in secondo luogo che perché ciò avvenga lo straniero deve essere regolarmente soggiornante ed infine che la dimora dello straniero si considera abituale (ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe civile e, dunque, della fissazione della residenza), quando è documentata la sua permanenza per più di tre mesi presso un centro di accoglienza.

Individuate le norme cui l'art. 4, comma 1-bis, decreto legislativo n. 142/2015 fa riferimento in punto di iscrizione nell'anagrafe per gli stranieri che siano muniti di permesso di soggiorno per asilo, si può ora passare a scrutinare la norma di nuovo conio, al fine di comprenderne il reale significato.

L'art. 4, comma 1-bis, decreto legislativo n. 142/2015, introdotto all'interno del c.d. «Codice Minniti» dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») sancisce: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Tuttavia dalla disamina sopra svolta è emerso che le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 ed all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 non richiedono espressamente alcun «titolo» ai fini della loro operatività.

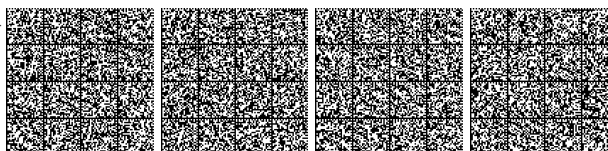
La normativa in materia di anagrafe, infatti, pone quali presupposti ai fini dell'operatività dell'iscrizione delle «dichiarazioni», ricognitive di uno stato di fatto di natura oggettiva (nel caso di specie, l'avvenuto trasferimento dall'estero) e richiede «accertamenti» quale quello relativo all'effettiva sussistenza della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione anagrafica. A sua volta l'art. 6, comma 7, del Testo unico Immigrazione si limita a chiarire quando la dimora di uno straniero possa definirsi abituale e a quali condizioni lo straniero possa ottenere l'iscrizione anagrafica.

A ben vedere, tuttavia, entrambe le normative sono accomunate da un minimo comune denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che lo straniero richiedente soggiorni regolarmente sul territorio italiano e che sia in possesso di un documento di riconoscimento.

Il requisito della regolarità del soggiorno viene richiesto dall'ordinamento da una parte per l'operatività dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, cioè per ottenere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni del cittadino italiano e dall'altra per ottenere l'iscrizione stessa, dal momento che l'art. 7, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 impone allo straniero di rinnovare gli adempimenti al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il requisito del possesso di un documento di riconoscimento è invece richiesto dall'ordinamento da un lato per provare l'identità per poter rendere le dichiarazioni di cui all'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'altro per dimostrare l'identità per poter trasferire la residenza dall'esterno ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989.

Così ricostruito, al fine di scrutinare la fondatezza oppure no del ricorso ex art. 700 codice di procedura civile sotto il profilo della sussistenza del «*fumus boni iuris*» il perimetro normativo di riferimento, costituito dall'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 (richiamati dal «Codice Minniti») ad una prima lettura, che si arresti sul piano di una interpretazione letterale (che in base all'art. 12 delle Preleggi è il primo canone ermeneutico cui l'interprete deve fare ricorso nell'applicare la legge) appare evidente che l'espressione di nuovo conio contenuta nell'art. 4, comma 1-bis decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui «il permesso di soggiorno non costituisce titolo» assume un immediato significato, e cioè che il permesso di soggiorno non prova, ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune



in cui si intende risiedere, la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia, né costituisce a tal fine documento di riconoscimento. Quest'interpretazione letterale risulta confermata dall'intero dettato normativo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 in cui la novella disposizione è stata innestata dal legislatore: l'art. 4 del «Codice Minniti», infatti, è volto a delineare il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, individuandone la valenza giuridica, stabilendo da una parte che il permesso di soggiorno costituisce titolo di legittima permanenza dello straniero sul territorio nazionale, dall'altra che esso è un equipollente del documento di riconoscimento ai sensi di legge (comma 1).

L'introduzione della disposizione oggetto di esame al comma 1-*bis* dell'art. 4 decreto legislativo n. 142/2015, allora, non può essere considerata casuale, e fornisce una conferma di quanto già evidente sul terreno del dato letterale, ovvero che ai soli fini della disciplina dell'iscrizione all'anagrafe il permesso di soggiorno non attesta la regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio e non costituisce documento di riconoscimento.

Il compito dell'interprete nell'individuare il significato di una norma, specie se di nuova introduzione e dal significato «dubbio», come nella fattispecie concreta, non può però fermarsi soltanto al criterio ermeneutico letterale; l'art. 12 delle Preleggi, infatti, impone di fare ricorso anche al c.d. «criterio teleologico», imponendogli di tenere conto nell'attività interpretativa anche dell'intenzione del legislatore.

Sotto questo profilo è noto che con l'«*intentio legis*» non vada intesa come la volontà soggettiva di chi ha concorso in un determinato momento storico ad emanare la norma, bensì l'intenzione obbiettivizzata nella legge, cioè la sua ragione, l'interesse specifico che con essa si tende a salvaguardare.

L'«*intentio legis*» oggettiva si desume dai lavori preparatori e dalle relazioni di accompagnamento delle leggi.

Ebbene, la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 113/2018 espressamente statuisce sul punto che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (...) l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica dello straniero».

Dalla relazione di accompagnamento emerge, dunque, in modo chiaro ed inequivoco come il legislatore, attraverso l'introduzione del comma 1-*bis* nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 abbia avuto di mira un sensibile restringimento delle maglie normative per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti degli stranieri muniti di permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Tale scelta si spiega, come esplicitato dalla relazione di accompagnamento, alla luce dell'esigenza di definire quale sia la condizione giuridica dello straniero e se cioè abbia diritto o meno alla permanenza sul territorio nazionale a seguito del riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale. In altri termini, secondo il legislatore la «precarietà» ed «interinalità» della posizione in cui si trova lo straniero in attesa che sia definito il suo procedimento di protezione internazionale, osta all'iscrizione dello stesso nell'anagrafe del comune in cui questi intenda fissare la propria residenza. Di conseguenza il legislatore ha consapevolmente subordinato il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, all'esito della definizione (positiva o negativa) della richiesta di protezione dello straniero.

Questo dato è ulteriormente confermato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 15 del 18 ottobre 2018 che, pur avendo natura di atto amministrativo a carattere interno all'amministrazione, come tale subordinato alla legge, può comunque assumere un qualche rilievo nella vicenda che ci occupa, in quanto emessa dal Ministero dell'interno, tra le cui prerogative rientra, tra le altre, proprio la materia dell'anagrafe.

La circolare sancisce espressamente che «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142/2015 non potrà consentire l'iscrizione anagrafica».

A confermare vieppiù l'interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015 come norma volta ad escludere che lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo possa oggi ottenere l'iscrizione del suo nominativo nell'anagrafe del comune ove risiede vi è poi il Dossier n. 66/2 del 9 novembre 2018 redatto dal Servizio studi Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura del Senato della Repubblica (Dossier reperibile dal sito web del Senato della Repubblica) che, pur non avendo alcuna rilevanza normativa, registra e documenta l'attività degli organi parlamentari.

Il Dossier, alle pagine da 126 a 129 esamina le modifiche in materia di iscrizione anagrafica, evidenziando che «la disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente. In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali (...)».





Sia il canone dell'interpretazione letterale sia quello dell'interpretazione teleologica conducono, dunque, allo stesso risultato: per il legislatore il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta (più) la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

Così individuato il significato della disposizione in esame, si pone il problema di capire se l'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo n. 142/2015 sia conforme oppure no alla Costituzione, laddove si risolve nel privare, sia pure limitatamente all'iscrizione all'anagrafe, il permesso di soggiorno dell'effetto giuridico ontologicamente riconnesso al suo rilascio, ovvero quello di attestare la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia.

Un problema di legittimità costituzionale, a ben vedere, si pone ad avviso di questo Giudice in quanto è precluso all'interprete fare ricorso ad ulteriori canoni interpretativi, stante la soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.), nonché considerato che l'utilizzo di altri criteri interpretativi si risolverebbe in un'interpretazione in evidente — e non consentito — contrasto con il dato letterale della norma e con l'intenzione del legislatore sottesa all'introduzione della stessa (che nel caso di specie conferma ed avvalorata il dato letterale).

Una tale operazione, infatti, finirebbe inevitabilmente per dare luogo ad una «*interpretatio abrogans*», in palese contrasto con l'esercizio della potestà legislativa in capo all'organo a ciò deputato.

Ogni forma di interpretazione consentita all'interprete, infatti, non può mai essere sganciata dal dato letterale potendo, al massimo, arrivare ad individuare un risultato che rientri tra i possibili significati semantici delle parole utilizzate dal legislatore, nonché dalla loro connessione (art. 12 Preleggi).

Ed in particolare, occorre in questa sede interrogarsi circa la possibilità di fornire alla disposizione di cui occorre fare applicazione nel caso di specie un'interpretazione conforme alla Costituzione o «costituzionalmente orientata». Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale («*ex multis*» Corte costituzionale n. 77 del 12 marzo 2007), infatti, la eventuale questione di legittimità costituzionale è inammissibile laddove il Giudice non abbia dapprima tentato la via dell'interpretazione «costituzionalmente orientata», cioè in grado di conciliare il significato di una norma con la Costituzione e con i valori in essa consacrati, in tal modo facendola salva.

Sul punto è noto che vari Tribunali hanno seguito il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata: si tratta del Tribunale di Bologna con l'ordinanza del 2 maggio 2019, del Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18 marzo 2019 e del Tribunale di Genova con l'ordinanza del 22 maggio 2019.

Queste pronunce sono tra loro accomunate dal medesimo percorso argomentativo, giungendo al risultato per cui l'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo n. 142/2015 non pone un divieto espresso di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno. Alcuni Giudici di merito sono addivenuti a quest'interpretazione — costituzionalmente orientata — muovendo da due argomentazioni.

La prima è che la locuzione della nuova norma prevede che il permesso di soggiorno «non costituisce titolo» ma, da una disamina della normativa di settore, si evince che il permesso di soggiorno non costituisce mai «titolo» per l'iscrizione all'anagrafe, costituendo mera prova della regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio.

La seconda motivazione risiede nella circostanza che il decreto legislativo n. 142/2015 all'art. 5-bis — come introdotto dalla legge n. 46/2017, poi abrogato proprio dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») aveva introdotto una procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo.

La norma oggi abrogata così recitava: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

Questa procedura, derogando alla disciplina c.d. «ordinaria» di iscrizione all'anagrafe, prevedeva che fosse il responsabile del centro di accoglienza che ospitava il migrante ad effettuare una comunicazione all'ufficio dell'anagrafe e, quindi, che non fosse il diretto interessato a richiedere l'iscrizione.

Secondo i Tribunali che hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 1-bis decreto legislativo n. 142/2015, dunque, considerato che il decreto-legge n. 113/2018 da un lato ha abrogato tale procedura di iscrizione c.d. «semplificata» (abrogando l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015) e stabilendo dall'altro che «il permesso di soggiorno “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica...”», si sarebbe limitata ad eliminare ogni automatismo tra il rilascio del permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe, automatismo che era posto a fondamento dell'art. 5-bis sopra richiamato).



Secondo le pronunce in oggetto, questa soluzione interpretativa troverebbe riscontro nel fatto che il decreto-legge n. 113/2018 non ha apportato alcuna modifica all'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998 in punto di parificazione tra stranieri regolarmente soggiornanti (ivi compresi quelli in possesso di permesso di soggiorno quali richiedenti asilo) e cittadini italiani ai fini dell'iscrizione all'anagrafe.

Tale interpretazione non appare a questo Giudice condivisibile.

Essa, infatti, ancorché apprezzabile nel cercare di attribuire alla norma in oggetto un significato costituzionalmente orientato, finisce per svuotare la norma di qualsiasi portata innovativa, realizzando, di fatto, un'abrogazione per via interpretativa della stessa, operazione assolutamente non consentita al Giudice.

Non sembra potersi ritenere, infatti, che l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia interpretabile nel senso di essere norma diretta ad abolire la procedura di iscrizione c.d. «semplificata» poiché non vi era alcuna necessità di ribadire l'elisione dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, già realizzata mediante l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 proprio ad opera del decreto-legge n. 113/2018 attraverso l'introduzione di un'ulteriore disposizione. Non si comprende, invero, per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto abrogare la procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe mediante un duplice intervento sul medesimo testo normativo, ovvero il decreto legislativo n. 142/2015.

Inoltre, tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, nei casi dubbi si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente, in ossequio al principio generale di conservazione degli atti giuridici che governa l'ordinamento italiano.

Ad ogni modo, poi, anche qualora si volesse attribuire alla norma di cui all'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 il significato attribuito dai suddetti Tribunali, non si comprende quale sia il senso del richiamo da essa effettuato all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, laddove si afferma che il permesso di soggiorno non è titolo ai sensi di quella norma: l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, infatti, non si occupa in alcun modo dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, limitandosi piuttosto a enucleare la regolarità del soggiorno dello straniero quale condizione per la parificazione al cittadino ai fini dell'applicazione della disciplina.

Né appare rilevante la mancata modifica dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 Testo unico immigrazione, che viene evocata dall'orientamento «costituzionalmente orientato» a riprova dell'applicazione della disciplina c.d. «ordinaria» in materia di iscrizione all'anagrafe anche al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, non rileva in alcun modo. Anzi, è proprio l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 che, in qualità di norma di pari rango e posteriore introducendo una deroga, sottrae uno spazio applicativo all'art. 6 del Testo unico Immigrazione, così escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione.

Per tutte le ragioni innanzi esposte, dunque, si ritiene di non poter dare continuità all'interpretazione prospettata nelle pronunce richiamate dal ricorrente nel ricorso, secondo la quale la norma in questione «sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residente e per i cittadini italiani».

D'altra parte, se è vero che il Giudice nell'esercizio del suo potere di sindacato diffuso sulla legittimità costituzionale delle norme deve tentare sempre la strada dell'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata della norma prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, è altrettanto vero che l'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata non può mai risolversi in una attività che si risolva, di fatto, nell'abrogare una norma, attività questa consentita soltanto al legislatore e, in caso di contrasto della norma con la Costituzione, alla Corte costituzionale mediante una pronuncia che espella «*ex tunc*» la norma dal sistema normativo.

In ordine alla chiarezza del portato normativo si è espresso recentemente anche il Tribunale di Trento con l'ordinanza dell'11 giugno 2019, sancendo che l'attuale assetto normativo preclude l'iscrizione all'anagrafe al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, arrivando ad affermare che la «palese chiarezza della relativa normativa richiamata, di cui all'art. 4, comma 1-*bis* della legge n. 142/2015, così come modificato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, che esclude, *per tabulas*, la possibilità per il richiedente protezione di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune, ove è di fatto residente».

Il Tribunale di Trento, inoltre, richiama il palese significato della norma quale limite per l'interprete.

Così ricostruita l'interpretazione della disposizione e chiarita l'impossibilità di riconnettere alla stessa un significato diverso — ed opposto — rispetto a quello che conduce alla preclusione all'iscrizione anagrafica per il richiedente,



pena lo stravolgimento non consentito del dettato normativo, si rende allora necessario effettuare un'analisi circa la compatibilità della norma con il sistema costituzionale, tenuto conto che il Giudice ha sottoposto all'attenzione delle parti in sede di udienza di comparizione, la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015.

Appare allora chiaro che alla luce dell'attuale assetto normativo la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per difetto del requisito indispensabile del «*fumus boni iuris*», essendo legittimo il diniego di iscrizione anagrafica opposto dal Comune di ... nei confronti del ricorrente, il quale non sarebbe titolare di alcun diritto soggettivo ad ottenere la predetta iscrizione anagrafica.

Laddove si dovesse ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata «ex officio» si renderebbe necessario indagare il rapporto tra tutela cautelare e sospensione del processo per rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Tuttavia, prima di passare allo scrutinio della legittimità costituzionale della norma e della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, appare utile soffermarsi sulla sussistenza del presupposto indefettibile della tutela cautelare del «*periculum in mora*», e ciò per due ragioni: la prima risiede nel fatto che, laddove non si dovesse ritenere sussistente il «*periculum in mora*» si imporrebbe il rigetto della domanda cautelare a prescindere dalla sussistenza del «*fumus boni iuris*», rendendosi quindi ultronea qualsiasi valutazione sulla (il)legittimità costituzionale della norma e sulla conseguente possibilità di introdurre un incidente di legittimità costituzionale, poiché la questione sarebbe allora irrilevante ai fini del decidere. La seconda ragione sta nel fatto che l'esame del «*periculum in mora*» potrà già fornire elementi in ordine alla individuazione dei diritti che risultano eventualmente compromessi dalla mancata iscrizione all'anagrafe e, dunque, indizi che potranno risultare eventualmente utili a vagliare la non manifesta fondatezza della questione.

Quanto all'ulteriore requisito di legge, parimenti indefettibile ai fini dell'accoglimento del ricorso cautelare, del «*periculum in mora*», si osserva che tale presupposto richiede, in particolare, la prova da parte di chi invoca la tutela d'urgenza che i tempi connaturati alla tutela in via ordinaria del diritto — fondatamente azionato, secondo una valutazione sommaria — determinano il pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile, da intendersi quale danno incombente in concreto e non suscettibile di essere ristorato mediante risarcimento per equivalente.

Il ricorrente ha argomentato la sussistenza del «*periculum in mora*» nella propria impossibilità di esercitare diritti e facoltà, che presuppongono l'avvenuta iscrizione all'anagrafe dei residenti, impossibilità che porterebbe quindi a pregiudizi non ristorabili per equivalente monetario all'esito della definizione di un eventuale giudizio di merito.

Nel ricorso introduttivo i pregiudizi sono stati indicati dal ricorrente, anche mediante il richiamo a quanto affermato dalla giurisprudenza di merito, che ha evidenziato come la mancata iscrizione anagrafica rischi di impedire l'esercizio effettivo di diritti di rilievo costituzionale che potrebbero subire un pregiudizio irreparabile.

I diritti che costituzionalmente rilevanti che risulterebbero impediti a causa del rifiuto del Comune di ... di iscrivere il ricorrente nel registro dell'anagrafe del Comune sono stati così individuati:

il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015);

il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972);

il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990);

il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1, legge n. 91/1992;

il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada);

il diritto di accedere all'istruzione scolastica;

il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione;

il diritto di accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso.

Stante la pacifica possibilità per legge di esercitare tali diritti e facoltà solo successivamente all'iscrizione di un soggetto nell'anagrafe di un comune italiano, risulta provata la sussistenza del «*periculum in mora*», poiché al di là del concreto ed effettivo esercizio di tali diritti, eventualmente negato, va considerato che il diniego opposto dall'Amministrazione comunale al ricorrente sta indubbiamente impedendo a quest'ultimo ed impedirà, almeno fino alla definizione



del suo procedimento di richiesta di asilo (o di un ordinario giudizio di merito) l'esercizio di tutti diritti e le facoltà sopra indicate la cui violazione, essendo tali diritti e facoltà inerenti alla persona in quanto tale, non può essere riparate per equivalente, «*ex post*», all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisca la illegittimità del rifiuto.

In virtù di quanto innanzi esposto, dunque, che nel caso di specie sussiste il presupposto del «*periculum in mora*».

6. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018.

L'accertamento della sussistenza del requisito del «*periculum in mora*» richiesto dall'art. 700 codice di procedura civile per l'accoglimento del ricorso cautelare implica che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 assume il carattere della «rilevanza» nel presente giudizio.

«Rilevanza» della questione che ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953 costituisce insieme alla «non manifesta infondatezza» della stessa uno dei due requisiti di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge.

La rilevanza, infatti, «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte cost. sentenza n. 13/1965) o «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost. sentenza n. 77/1983), ragion per cui essa ricorre nella vicenda in esame, dal momento che il procedimento cautelare in oggetto non può essere definito senza fare applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Il ricorrente, infatti, ha adito l'autorità giudiziaria a seguito del rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente pronunciato dall'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ..., il quale ha fondato il diniego alla richiesta di iscrizione proprio sull'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Nella presente fase cautelare, quindi, il Giudice è chiamato a pronunciare provvedimenti opportuni, facendo applicazione di quella norma.

Alla luce di tutto quanto sopra enunciato sub par. 4), si dovrebbe addivenire al rigetto della domanda cautelare per difetto del requisito del «*fumus boni iuris*», poiché l'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo n. 142/2015 così come interpretato sulla base del criterio letterale e teleologico risulta avere il significato per cui lo straniero in possesso di permesso di soggiorno quale richiedente asilo non ha diritto ad ottenere l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia, proprio il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale della norma, abilita il Giudice che è chiamato a farne applicazione a sollevare la relativa questione.

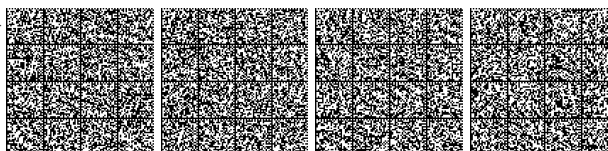
Infatti, se da un lato la rilevanza della questione appare pacifica, dall'altro, occorre soffermarsi sul rapporto tra tutela cautelare e questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nell'ambito del relativo giudizio.

È evidente, infatti, che l'ontologica celerità che permea il rito cautelare entra in rotta di collisione con il meccanismo di sospensione del processo per rimessione della questione al vaglio della Corte costituzionale, così determinandone un arresto, sia pure temporaneo.

L'interferenza tra i due giudizi non può essere risolta accedendo alla soluzione che opta per la assoluta incompatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la soluzione pecca per eccessivo formalismo ed obbliga il Giudice della cautela — chiamato a fornire una tutela a fronte di situazioni minacciate da pregiudizio imminente ed irreparabile — a negare la tutela stessa, facendo applicazione di una norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Allo stesso tempo, in un sistema giuridico di sindacato costituzionale accentrato in capo alla Corte costituzionale, non appare percorribile neanche la soluzione diametralmente opposta, e cioè quella del Giudice che concede la tutela cautelare mediante la semplice disapplicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Quest'ultima soluzione finirebbe per trasformare il Giudice di merito in «Giudice delle leggi», creando così una vistosa anomalia del sistema, per cui si assisterebbe ad un esercizio di un potere costituzionale (quello di stigmatizzare le norme incostituzionali, espellendole definitivamente dal sistema normativo) riservato ad altro organo (appunto la Corte costituzionale) e l'efficacia «*inter partes*», relativa, della pronuncia avrebbe dei riflessi in tema di trattamento diversificato sul territorio. Si aggiunga, inoltre, che alla luce della idoneità del provvedimento ex art. 700 codice di procedura civile a conservare la sua efficacia, rientrando lo stesso nel novero dei provvedimenti cautelari c.d. «a strumentalità attenuata», non vi sarebbe la garanzia di un successivo giudizio di merito nel quale la questione possa essere portata all'attenzione della Corte costituzionale.

Una soluzione alla complessa problematica tra la celerità della tutela e del rito cautelare e la stasi del procedimento stesso determinata dalla sospensione c.d. «necessaria» del giudizio «*a quo*» in cui viene sollevato l'incidente di legittimità costituzionale, che questo Giudice ritiene di dover fare propria, trova origine nella giurisprudenza ammini-





strava. Si tratta della c.d. «tutela cautelare a tempo», in cui cioè la misura cautelare viene concessa, in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. La giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte costituzionale n. 172/2012; Corte costituzionale n. 274/2014) ha ribadito che l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela d'urgenza consente al Giudice ordinario l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo occorrente per la definizione del giudizio di incidentalità di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata».

Questa soluzione, che prevede la scomposizione della fase cautelare in una fase interinale, nella quale il Giudice concede la cautela fino alla decisione della Corte costituzionale, ed una seconda fase in cui il Giudice della cautela si pronuncia in via definitiva, tenendo conto delle risultanze del giudizio davanti alla Corte costituzionale, del giudizio costituzionale, permette, da un lato, di preservare l'effettività e l'immediatezza della tutela cautelare (articoli 24 e 111 Cost.; art. 6 C.E.D.U.) e, dall'altro, di scongiurare una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per esaurimento della «*potestas iudicandi*» del giudice rimettente.

Del resto una siffatta soluzione, oltre a rispondere ad esigenze costituzionali e sovranazionali di effettività della tutela, non è neppure sconosciuta al sistema processualcivile: si pensi, infatti, al meccanismo di cui all'art. 669-sexies, comma 2, codice di procedura civile, laddove si prevede che proprio in caso di tutela cautelare, quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, il Giudice provvede con decreto motivato «inaudita altera parte» (prima fase), fissando con il medesimo decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé, udienza in cui provvederà poi a confermare, modificare o revocare il provvedimento cautelare emanato in assenza di contraddittorio (seconda fase).

La compatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, nei termini anzidetti, ha superato il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale ha ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nell'ambito di giudizi cautelari, sul presupposto che la tutela sia stata concessa in via provvisoria proprio in ragione della non manifesta infondatezza della questione. In questo senso il Giudice delle leggi, con l'ordinanza n. 25 del 2006 ha stabilito che «deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, il Consiglio di Stato avrebbe esaurito la *potestas iudicandi*, quale ad esso compete nella sede cautelare; che questa Corte ha più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile — oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) — quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni juris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni juris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000)».

Tanto premesso, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, sebbene relativo ad ipotesi nelle quali la tutela cautelare era di tipo sospensivo, risulta perfettamente applicabile anche ai casi di cautela di natura anticipatoria, come quella che ci occupa.

Infatti, nel caso di specie, verrebbe concessa la misura cautelare mediante l'ordine provvisorio di iscrivere il ricorrente all'anagrafe della popolazione residente, con riserva di confermare il provvedimento o di revocarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

Non si rinviene, del resto, alcun ostacolo normativo a tale soluzione, poiché l'art. 700 codice di procedura civile attribuisce al Giudice della cautela il potere di adottare «i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze più idonei», per cui proprio la natura «atipica» dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 codice di procedura civile, il cui contenuto spetta di volta in volta al Giudice individuare al fine di assicurare che la posizione giuridica soggettiva non venga pregiudicata dal pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile permette, di fatto, di adottare un provvedimento cautelare «provvisorio».

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, non determinerebbe effetti irreversibili — come tali suscettibili di una modifica successiva —, ma



garantirebbe l'iscrizione almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.

In applicazione del principio avallato dalla Corte costituzionale, pertanto, la questione di legittimità costituzionale resterebbe comunque ammissibile, poiché la misura cautelare verrebbe provvisoriamente concessa proprio sul presupposto esclusivo secondo cui si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

Va rilevato, infine, che l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un irragionevole discrimina rispetto a quelle di natura sospensiva, che non si giustificano alla luce delle ragioni richiamate.

Si evidenzia, tra l'altro, che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con pronunce risalenti, si è pronunciata in modo favorevole rispetto all'analogia ipotesi della possibilità per i giudici che sollevano rinvio pregiudiziale di adottare misure cautelari provvisorie durante il tempo necessario alla pronuncia della Corte, evidenziando come tale possibilità fosse da estendere anche alle misure di natura anticipatoria (cfr. C.G.U.E. 9 settembre 1995 C-465/93).

Orbene, anche considerata l'evidente affinità tra il rinvio in sede di incidente di illegittimità costituzionale ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'interpretazione e l'applicazione delle norme unionali, non si ravvisano elementi tali da giustificare un diverso trattamento delle due ipotesi, anche sotto il profilo della possibilità per il Giudice «a quo», rimettente, di somministrare al ricorrente una tutela provvisoria.

Occorre premettere che l'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, al comma secondo consente al Giudice di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare.

«La non manifesta infondatezza» della questione rappresenta un filtro, un momento di controllo diretto ad evitare inutili rimessioni alla Corte costituzionale ed implica per il Giudice «a quo» che la questione debba essere sollevata ogni qualvolta non si presenti, così come dedotta dalle parti, palesemente infondata.

Nel caso del rilievo «ex officio» il requisito della «non manifesta infondatezza» si risolve nell'impossibilità per l'interprete di dare alla norma sospettata di illegittimità costituzionale un'interpretazione compatibile con la Costituzione.

Tanto premesso, si ritiene sussistente anche il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione.

Ai sensi dell'art. 43 del Codice civile la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, cioè il luogo in cui il soggetto vive la quotidianità dei suoi interessi e della propria famiglia. L'atto con il quale si stabilisce la residenza è un atto giuridico in senso stretto nel quale cioè l'elemento soggettivo non rileva in sé, ma si deve manifestare in un comportamento che, alla stregua della valutazione sociale, corrisponde ad effettiva abitazione abituale in un certo luogo («La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali» — così «*ex multis*» Cassazione civ., n. 1738/1986).

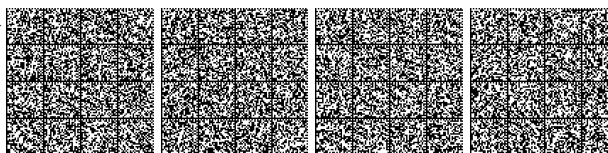
L'iscrizione nel pubblico registro anagrafico tenuto presso ogni comune italiano ha, dunque, mero valore pubblicitario o notiziale, non costitutivo, in quanto è noto che l'effettiva residenza di una persona può essere accertata con ogni mezzo, anche contro le risultanze anagrafiche.

L'iscrizione anagrafica pertanto ha mero valore ricognitivo di una situazione di fatto, che esiste a prescindere dalla sua manifestazione formale. La preclusione all'iscrizione, pertanto, si risolve in un ostacolo ad ottenere la pubblicizzazione di uno stato di fatto, che si pone quale imprescindibile presupposto di esercizio di una molteplicità di diritti e di facoltà, sia nell'ambito del settore pubblico, che nell'ambito del settore privato.

Se da una parte l'iscrizione anagrafica, in quanto priva di valore costitutivo potrebbe apparire come una mera formalità irrilevante, dall'altra, nel fondare la presunzione (sia pure «*iuris tantum*») di corrispondenza della realtà giuridica a quella effettiva circa il luogo in cui un soggetto ha la sua stabile dimora, essa assurge a strumento di primaria importanza laddove, tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato, si consente di dare prova della propria residenza proprio attraverso il riferimento alla dichiarazione anagrafica.

La preclusione all'iscrizione, allora, assume carattere ostativo dapprima ed immediatamente alla pubblicità di una situazione di fatto e, in via successiva ed indirettamente, alla possibilità di fornirne la relativa prova ai fini dell'esercizio di diritti e facoltà o dell'accesso a servizi pubblici o privati.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che lo strumento dell'anagrafe «è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...) ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (Cass. civ., n. 449/2000).



Tanto premesso, si rammenta che la preclusione all'iscrizione anagrafica è stata giustificata nella Relazione illustrativa al decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») in base alla precarietà del soggiorno del migrante richiedente asilo e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. Sulla base di questa argomentazione il Tribunale di Trento ha escluso profili di illegittimità costituzionale della norma, richiamando la diversa condizione dello straniero richiedente asilo.

A ben vedere, però, la posizione dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno quale richiedente asilo, non giustifica un siffatto trattamento normativo. Il soggiorno dello straniero richiedente asilo, legittimato dal rilascio del relativo permesso, è pacificamente non di breve durata. I tempi di accertamento delle condizioni che costituiscono il presupposto del riconoscimento della protezione internazionale che includono il procedimento dinanzi alle Commissioni territoriali, l'eventuale impugnativa dinanzi al Tribunale e poi innanzi alla Corte di cassazione sono, infatti, di gran lunga superiori rispetto al tempo minimo necessario per poter definire il luogo in cui lo straniero ha fissato la propria dimora come abituale. Tra i parametri di legge che si possono utilizzare al fine di riconoscere l'abitudine di una dimora, vi è sicuramente quello indicato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, che fissa a tal fine il termine di tre mesi.

Pertanto, se è innegabile che la condizione del richiedente asilo è connotata da precarietà, è altrettanto innegabile che il suo soggiorno si protrae legittimamente sul territorio italiano per un tempo che di regola supera l'anno, tempo in cui viene impedita la pubblicizzazione e la prova di una residenza che però, di fatto, viene acquisita.

È noto che al legislatore è consentito dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza dei cittadini extracomunitari in Italia, purché non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte ribadito il principio secondo cui il legislatore può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che lo straniero sia soggiornante con un titolo non episodico e non di breve durata (cfr. Corte costituzionale, n. 306/2008).

Nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento peggiore in riferimento ad uno straniero, quello richiedente asilo, legalmente soggiornante ma con titolo che non è né episodico, né di breve durata.

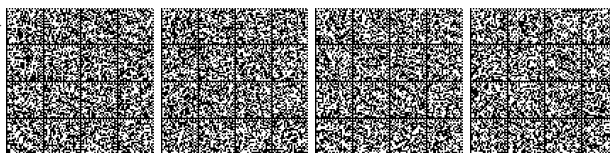
I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a) n. 2) del decreto-legge n. 113/2018 laddove ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 appaiono quindi non manifestamente infondati con riferimento ai seguenti parametri costituzionali.

Il primo parametro rispetto al quale si ritiene fondato il dubbio di legittimità è rappresentato dall'art. 2 della Costituzione.

L'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporta, per le ragioni enunciate, una condizione di «*deminutio*» generale della sua persona, la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale). Tale limite si traduce a cascata in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi per i quali l'ordinamento richiede quale requisito costitutivo la prova della residenza (tra cui il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro ex art. 11, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 150/2015, il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. ex art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972, il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate ex art. 1, comma 125, legge n. 104/1990, il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1, legge n. 91/1992, il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992, il diritto di accedere all'istruzione scolastica, il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione ed il diritto di accedere in modo pieno all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso), in tal modo frapponendo significativi ostacoli allo sviluppo della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione sotto molteplici profili.

L'art. 3 della Carta costituzionale appare innanzitutto violato sul versante del principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore con la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica ha privato il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, documento deputato ad attestare la regolarità del soggiorno di uno straniero sul territorio, della sua ontologica natura, ovvero della sua attitudine a provare la legittima permanenza sul territorio nazionale.



Orbene, è noto che il canone della ragionevolezza può dirsi rispettato solo laddove esista una «causa normativa» che legittimi una differenziazione che, nel caso di specie, non può essere ravvisata nella «precarietà della condizione giuridica dello straniero» richiedente asilo, in quanto tale precarietà non corrisponde, per tutte le ragioni innanzi esposte, ad un soggiorno di breve durata.

La soluzione adottata dal legislatore appare quindi sproporzionata rispetto al fine avuto di mira: il legislatore avrebbe piuttosto dovuto individuare puntualmente i diritti ed i servizi rispetto ai quali il richiedente asilo non può accedere fino alla definizione del procedimento volto ad ottenere la protezione internazionale, ma non escludere radicalmente ed indiscriminatamente nei suoi confronti ogni diritto e facoltà — in ambito pubblico e privato — che si riconnette al possesso della residenza anagrafica, di fatto equiparando il soggiorno dello straniero richiedente asilo a quello di uno straniero «irregolare».

L'intervento sproporzionato rispetto al fine perseguito è rivelato da una contraddizione in cui è caduto lo stesso legislatore, palesando un ulteriore profilo di irragionevolezza. Da un lato infatti, il legislatore ha previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa (art. 22 decreto legislativo n. 142/2015 in base al quale «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'art. 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuita al richiedente») — riconoscendo quindi l'importanza di tale profilo non solo ai fini del sostentamento dello straniero, ma anche ai fini della sua integrazione nel tessuto sociale — dall'altro, con la preclusione all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, ha impedito al titolare di permesso di soggiorno di interloquire con l'ente deputato alla gestione ed alla ricerca di occasioni lavorative. La mancata iscrizione all'anagrafe, infatti, preclude l'accesso alle politiche attive del lavoro di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 150/2015, politiche riservate per espressa previsione di legge ai residenti sul territorio (art. 11, comma 3, lettera c decreto legislativo n. 150/2011), così come preclude l'inserimento del titolare del permesso per richiesta asilo nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro che prevede la formazione di una scheda anagrafica del lavoratore (art. 13, decreto legislativo n. 150/2011). Allo stesso tempo, è preclusa la possibilità di stipulare contratti di lavoro di prestazione di lavoro occasionale, come disciplinati dal decreto-legge n. 50/2017 e dal decreto-legge n. 87/2018, in quanto ai lavoratore privo di residenza è preclusa la registrazione al portale telematica dell'I.N.P.S.

In definitiva, quindi, il diritto al lavoro, che è stato riconosciuto anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo risulta compromesso dagli ostacoli che la norma «sub iudice» — impedendo in modo assoluto allo straniero richiedente asilo l'acquisizione di una residenza formale — frappona tra il lavoratore e i canali di accesso alle occasioni lavorative, con evidenti profili di irragionevolezza.

L'art. 3 della Carta costituzionale appare poi violato anche «sub specie» di principio di uguaglianza e non discriminazione, nonché di diversità di trattamento a fronte di situazioni eguali.

Infatti l'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune in cui pure ha, di fatto, fissato la propria, si risolve in un trattamento peggiore, non giustificato, rispetto al cittadino italiano, ma anche e soprattutto rispetto allo straniero regolarmente soggiornante in Italia con altro titolo, al quale l'ordinamento consente di chiedere ed ottenere l'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune ove intende fissare la propria dimora abituale.

La «precarietà» della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo, infatti, non sembra in grado di giustificare il diverso trattamento normativo, dal momento che, per le ragioni già individuate, tale precarietà non equivale ad una breve durata del soggiorno — comunque legittimo sul territorio nazionale — e pertanto non inficia il presupposto posto a base della residenza, e cioè la dimora abituale nel suo elemento oggettivo e soggettivo.

La discriminazione realizzata mediante l'introduzione del comma 1-bis dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 risulta ancora più evidente rispetto agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, cioè muniti di permesso di soggiorno di altro tipo. Rispetto a quest'ultimi la disparità di trattamento dello straniero richiedente asilo peggiore risulta ancora più ingiustificata ed evidente, poiché gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia non incontrano limitazioni di sorta nell'accesso alle iscrizioni anagrafiche e possono ottenerle con il decorso del tempo minimo necessario a considerare la loro dimora come abituale, anche a fronte di un soggiorno di durata inferiore rispetto a quello dei richiedenti asilo.

Ebbene, se è certo che la «precarietà» — intesa come provvisorietà — che caratterizza la condizione giuridica dello straniero richiedente asilo costituisce senz'altro un elemento discrezionale rispetto alla condizione dei cittadini italiani o degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di altro tipo, ragion per cui può fondare un trattamento normativo differente tra i soggetti sopra richiamati, essa però può avere incidenza solo ed esclusivamente rispetto a quegli aspetti in cui la suddetta «precarietà» risulta incompatibile con gli effetti di una situazione giuridica da riconoscere.

Rispetto al diritto a vedersi riconosciuta mediante certificazione anagrafica la propria residenza (cioè la dimora abituale), la precarietà della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo non produce alcun effetto e, comun-





que, non appare in grado di giustificare secondo il canone della razionalità la scelta legislativa di sancire l'impossibilità per quest'ultimo di ottenere prova di una residenza che è già effettivamente abituale e che può protrarsi anche per anni.

Peraltro, a sostegno dell'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 ad opera dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non possono invocarsi neanche esigenze di certezza delle risultanze anagrafiche, poiché l'art. 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 — laddove pone l'obbligo di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno e prevede che l'ufficiale dell'anagrafe aggiorna la scheda anagrafica dello straniero — assicura un meccanismo di cancellazione della residenza laddove il permesso di soggiorno non dovesse essere rinnovato.

Infine, dubbi di legittimità costituzionale si avanzano anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che costituisce norma interposta la cui violazione impone al Giudice «*a quo*» di sollevare la questione di legittimità costituzionale, così Corte costituzionale nn. 348/2007 e 349/2007) in base al quale «chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio» nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici in base al quale «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

Tali norme, dunque, impongono all'Italia, quale Stato membro che ha aderito alle suddette Convenzioni, di assicurare a «chiunque» e ad «ogni individuo» che si trovi legalmente nel suo territorio, dunque certamente anche allo straniero richiedente asilo, il diritto alla libertà di scelta della propria residenza nel territorio italiano: diritto che, con ogni evidenza, viene ad essere completamente cancellato per effetto della novella normativa sospettata di illegittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Carta costituzionale, infatti, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (e dalle regioni) «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ragion per cui l'eventuale violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano a livello sovranazionale si risolvono non solo in una violazione degli accordi assunti sul piano internazionale, ma anche in una violazione della Costituzione che, come tale, può comportare la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Alla luce di quanto innanzi esposto, dunque, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018.

*P.Q.M.*

1) *Ordina all'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ... di iscrivere in via provvisoria F. D. all'anagrafe della popolazione residente del Comune di ..., riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare;*

2) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento gli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018;*

3) *Dispone la immediata trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;*

4) *Sospende il giudizio;*

5) *Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione al presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Salerno il 10 settembre 2019.

*Il Giudice: CAPUTO*



N. 229

*Ordinanza del 10 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da K. F. contro il Comune di C. P.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1º dicembre 2018, n. 132.

TRIBUNALE DI SALERNO

SEZIONE FERIALE

Il Tribunale di Salerno, Sezione feriale, nella persona del giudice assegnatario del ricorso *ex art. 700* del codice di procedura civile dott. Mattia Caputo, all'esito della riserva formulata all'udienza del 22 agosto 2019 e ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al N.R.G. 5632/2019, avente ad oggetto: ricorso d'urgenza *ex art. 700* del codice di procedura civile, tra K. F., nato in ... il ..., dimorante in ... alla via ... presso la struttura «...», rappresentato e difeso, giusta mandato in calce al ricorso, dall'avv. Gianluca De Vincentis, presso il cui studio sito in Telese Terme (BN) alla via Roma n. 85, elettivamente domicilia, ricorrente;

e Comune di ... (C.F.: ...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta, dagli avv.ti Emilio Grimaldi e Raffaele Carpinelli, con i quali elettivamente domicilia in ... alla sede comunale di Via Vittorio Emanuele n. 1, resistente.

*Conclusioni delle parti*

All'udienza del 22 agosto 2019 le parti si riportavano ai propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in essi contenute ed il giudice si riservava.

All'esito della Camera di consiglio il ricorso può ora essere deciso.

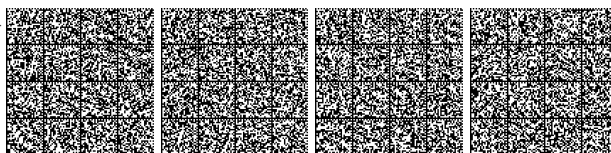
*Motivi della decisione*

*1. Il ricorso introduttivo.*

Con ricorso depositato il 30 maggio 2019 K. F. ha dedotto: che dimorerebbe da più di tre mesi a C. P. alla via ... presso il centro ..., come risultante da autocertificazione allegata al ricorso, che sarebbe titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... il 7 dicembre 2018 e che sarebbe regolarmente soggiornante in Italia; che in data 15 aprile 2019 si sarebbe presentato presso l'Ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione nell'anagrafe del comune ove dimora; che il responsabile dell'Ufficio demografico gli avrebbe comunicato di non poter accettare la richiesta ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», anche detto «Decreto sicurezza»), poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe un valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che il diniego alla richiesta di iscrizione nei registri dell'anagrafe sarebbe avvenuta alla presenza di una serie di persone; che con nota a mezzo pec del 9 maggio 2019 il difensore del ricorrente, nell'evidenziare l'illegittimo comportamento tenuto dal funzionario comunale, avrebbe invitato e diffidato il Comune di ... a procedere, nel



termine perentorio di sette giorni, all'iscrizione del sig. K. F. nel registro anagrafico della popolazione residente in ...; che poiché il comune non avrebbe provveduto a dare esecuzione a tale diffida, egli si vedrebbe costretto ad adire l'Autorità giudiziaria ordinaria in via d'urgenza, anche in considerazione del rischio, attuale ed evidente, di una grave compressione dei suoi diritti costituzionalmente garantiti; che nel caso di specie sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario, poiché nelle controversie in materia di iscrizione anagrafica l'Amministrazione comunale non eserciterebbe alcun potere di carattere discrezionale, essendo l'iscrizione e la cancellazione anagrafica atti dovuti in presenza dei presupposti di legge, rispetto ai quali la pubblica amministrazione sarebbe munita di un potere di mero accertamento; che, dunque, tali controversie avrebbero ad oggetto posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; che il decreto-legge n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018, convertito poi in legge n. 132/2018, pur avendo recato significative modifiche alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, non avrebbe previsto alcuna preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, incidendo soltanto sulla procedura semplificata di cui all'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Decreto Minniti»), che sarebbe stata abrogata implicitamente; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe aggiunto, tra l'altro, all'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 il nuovo comma 1-bis, che testualmente recita: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»; che da una prima analisi della nuova norma emergerebbe come essa non conterrebbe alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma si limiterebbe solo ad escludere che la particolare tipologia del permesso di soggiorno, motivata sulla richiesta di asilo, possa costituire documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che, infatti, l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 richiamerebbe espressamente il «Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente» (decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989) ed al «Testo unico immigrazione» (art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998), le cui norme non richiedono, né richiamano, «titoli per l'iscrizione anagrafica», perché nell'ordinamento italiano non vi sarebbero situazioni di fatto o titolarità di documenti costituenti «titolo» per l'iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente; che, in particolare, l'iscrizione anagrafica sarebbe l'esito di un procedimento amministrativo ben descritto nel «Regolamento anagrafico della popolazione residente», che all'art. 13 evidenzerebbe che l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti di ufficio» (art. 15), ad accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti ed accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti (art. 18-bis) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile» (art. 19); che, dunque, la registrazione anagrafica registrerebbe la volontà delle persone, italiane o straniere, le quali avendo una dimora, avrebbero fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, avrebbero stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 escluderebbe la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza, prevedendo che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente»; che, pertanto, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si troverebbero sullo stesso piano, dovendo dimostrare chi chiede l'iscrizione l'elemento oggettivo della stabile permanenza in un luogo e l'elemento soggettivo della volontà di rimanervi; che, quindi, lo straniero in aggiunta a tali elementi dovrebbe dimostrare solo di essere regolarmente soggiornante in Italia, con la conseguenza che il permesso di soggiorno non sarebbe mai stato titolo per l'iscrizione stessa, rilevando solo ai fini della regolarità del soggiorno; che per la giurisprudenza consolidata (Cass. Civ., SS.UU. n. 499/2000) l'iscrizione anagrafica si configurerebbe quale diritto soggettivo con corrispondente obbligo dell'Amministrazione comunale di darvi corso, senza alcun potere discrezionale ma di mero accertamento; che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954 l'iscrizione anagrafica costituirebbe un vero e proprio dovere per ciascun individuo regolarmente soggiornante, il cui mancato adempimento sarebbe espressamente sanzionato penalmente dal successivo art. 11 della medesima legge; che occorrerebbe allora interrogarsi sulla reale portata della modifica che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe apportato mediante l'inserimento del comma 1-bis nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015; che per comprendere la reale portata di questa aggiunta normativa bisognerebbe considerare che il menzionato art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 ha abrogato la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis del decreto-legge n. 142/2015, introdotto con la legge n. 46/2017 che ha convertito a sua volta il decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017, così abolendo, di fatto, la c.d. «procedura semplificata» prevista da tale norma; che l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogata, avrebbe stabilito: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non



iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti»; che, quindi, in base a tale disposizione, sarebbe stato introdotto un regime di iscrizione anagrafica c.d. «semplificata», basata sulla semplice dichiarazione del responsabile del centro ed in deroga al termine di tre mesi previsti dal testo unico immigrazione; che, dunque, mentre l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogato, avrebbe previsto un automatismo nell'iscrizione anagrafica, sganciandola sia dalla dichiarazione dell'interessato sia dagli accertamenti dell'ufficiale dell'anagrafe — basandosi così solo sulla comunicazione del responsabile del centro, il nuovo art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe inteso abolire tale automatismo, chiarendo che non vi sarebbe una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che, del resto, laddove il legislatore avesse voluto introdurre un esplicito divieto di iscrizione anagrafica per lo straniero con permesso di soggiorno per asilo richiesto, per coerenza sistematica avrebbe dovuto modificare l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, che equipara le modalità di iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, prevedendo un'esplicita eccezione per i richiedenti asilo; che, inoltre, qualsiasi diversa interpretazione andrebbe a pregiudicare i diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale; che nell'ordinamento giuridico italiano la nozione e la disciplina del diritto alla residenza sarebbe contenuta nella Costituzione (articoli 2, 3, 14, 16 e 32) e nel codice civile (articoli 43 e ss.), nonché nella legislazione speciale (art. 223 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989); che, dunque, in virtù del principio di gerarchia delle fonti occorre partire dalle norme costituzionali, che riconoscerebbero il diritto alla residenza come un diritto soggettivo e, di conseguenza, attribuirebbero anche al diritto all'iscrizione anagrafica consistenza di diritto soggettivo; che il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) rientrerebbe nei diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce ai sensi dell'art. 2 della Carta Costituzionale, norma strettamente connessa all'art. 3 della Costituzione, ed in particolare al rispetto ed all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale; che anche l'art. 16 della Costituzione tutelerebbe il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) laddove sancisce la libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dalla Carta Costituzionale sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti in Italia, purché regolarmente soggiornanti; che la mancata iscrizione nei registri dell'anagrafe della popolazione residente comporterebbe una serie di disagi di notevole rilievo per un cittadino, impedendogli l'esercizio dei diritti fondamentali che l'ordinamento gli riconosce; che, in particolare, la materia anagrafica sarebbe collegata ad esigenze di interesse pubblico, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015), per poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972), per la determinazione del valore I.S.E.E. richiesto per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990), ai fini della decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1-ter, decreto legislativo n. 286/1998, per il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), per poter procedere all'istruzione scolastica, all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione, nonché per poter accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso; che da tutto quanto esposto emergerebbe come l'inerzia del Comune di ... avrebbe ripercussioni gravissime per il ricorrente, privandolo di un riconoscimento che gli spetta di diritto e, in tal modo, impedendogli l'esercizio di diritti fondamentali connessi alla residenza; che tutto ciò giustificerebbe il ricorso alla tutela cautelare d'urgenza; che, del resto, non vi sarebbero altri strumenti cautelari tipici che consentirebbero nella fattispecie concreta, la specifica tutela richiesta; che il ricorrente avrebbe intenzione di promuovere innanzi all'Autorità Giudiziaria adita un giudizio volto ad accertare il comportamento ostruzionistico posto in essere dal comune atto ad impedire l'iscrizione anagrafica, con conseguente condanna dello stesso alla cessazione di tale illegittima condotta; che vi sarebbe altresì il «*fumus boni iuris*», inteso come presenza di elementi che, ad una cognizione sommaria, fondano l'opinione positiva circa l'esistenza e la tutelabilità del diritto azionato; che ricorrerebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», integrato dall'imminenza di un pregiudizio grave ed irreparabile che può compromettere notevolmente il diritto azionato nel periodo necessario a farlo valere in via ordinaria.

In virtù di quanto innanzi esposto K. F. ha formulato le seguenti conclusioni: con decreto «*inaudita altera parte*» e contestuale fissazione di udienza di comparizione nel termine di cui all'art. 669-sexies, comma 2, codice di procedura civile, ovvero con ordinanza, previa convocazione delle parti in apposita udienza ai sensi dell'art. 669-sexies, comma 1, codice di procedura civile, al fine di emettere i provvedimenti che appariranno più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito; ordinare al Sindaco del Comune di ..., anche nella sua qualità di ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, previo accertamento del diritto alla residenza del ricorrente, l'immediata iscrizione del ricorrente nel Registro anagrafico della popolazione residente nel





Comune di ...; adottare ogni altro opportuno provvedimento utile e consequenziale al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali del ricorrente; condannare il Comune di ... al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 2. La comparsa di costituzione e risposta.

Si è costituito in giudizio il Comune di ... eccependo: che a fronte della diffida del difensore di parte ricorrente con cui questi aveva chiesto l'iscrizione anagrafica di K. F. nei registri dell'anagrafe civile del Comune, il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ..., avrebbe inoltrato apposita richiesta di parere all'Ufficio territoriale di ... — Prefettura Area II. Bis — al fine di fornire utili ed indispensabili indicazioni operative inerenti le «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» ai richiedenti asilo internazionale; che tale richiesta sarebbe, allo stato, rimasta inevasa; che, ad ogni mod, la Circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018, sancirebbe che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e che la Circolare del Ministero dell'interno n. 83744/2018, prevederebbe che «ai richiedenti asilo — che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) — vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA E CAS)»; che il decreto-legge n. 113/2018 in vigore dal 5 ottobre 2018, all'art. 13, comma 1, avrebbe apportato modificazioni al decreto legislativo n. 142/2015, incidendo sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale; che, in particolare, la lettera a) avrebbe modificato l'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015, prevedendo — al comma 1 — che il permesso di soggiorno ivi disciplinato, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, costituisce documento di riconoscimento e stabilendo - nel nuovo comma 1-bis — che lo stesso non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998; che la lettera b) avrebbe sostituito il comma 3 dell'art. 5 — che individuava nei centri o strutture di accoglienza il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica dei richiedenti - prevedendo (alla lettera b, n. 1) ora che l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti sarebbe assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2 (dell'art. 5, decreto legislativo n. 142/2015) e modificando (all lettera b, n. 2) il successivo comma 4, disponendo che il Prefetto possa stabilire un luogo di domicilio (non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare; che la lettera c), infine, avrebbe abrogato l'art. 5-bis che aveva riconosciuto l'applicabilità dell'istituto della convivenza anagrafica all'iscrizione dei richiedenti protezione internazionale ospitati in strutture di accoglienza. Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015, non può consentire l'iscrizione anagrafica; che non vi sarebbe il «*fumus boni iuris*», anche perché non si evincerebbe con chiarezza se lo stesso voglia continuare a risiedere nel Comune di ... ; che difetterebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», poiché il presupposto del danno grave ed irreparabile non sarebbe stato dimostrato dal ricorrente.

In virtù di quanto innanzi esposto il Comune di ... ha formulato le seguenti conclusioni: in sede cautelare, rigettare il ricorso proposto, in quanto infondato; nel merito, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, respingere il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto; condannare K. F. al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 3. La giurisdizione del giudice ordinario.

In via del tutto preliminare è opportuno chiarire che nel caso di specie sussiste la giurisdizione del giudice ordinario e, dunque, del Tribunale adito.

Infatti, come chiarito dalla Corte di cassazione civile a Sezioni unite (*cf.* Cassazione Civ., SS.UU. n. 449/2000) le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono posizioni giuridiche che hanno la consistenza di diritto soggettivo, per le quali, dunque, secondo il generale criterio di riparto di giurisdizione, ha cognizione il giudice ordinario. Come osservato dalle Sezioni unite civili l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (regolato dalla legge n. 1228/1954 e dal regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 136/1958, a sua volta sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989) costituisce uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza (a carattere notiziale), predisposto sia nell'interesse della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Da un lato, infatti, vi è l'interesse della pubblica amministrazione ad avere una certezza — sia pure relativa — circa la composizione ed i movimenti della popolazione che si trova sul territorio italiano, dall'altro lato c'è invece l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche funzionali e necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici che l'ordinamento attribuisce loro e, più in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Tutta l'attività svolta dall'Ufficiale dell'anagrafe civile è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo assolutamente vincolato, senza che residui alcun margine o momento di discrezionalità, essendo predeterminati in modo rigido i presupposti per le iscrizioni, modificazioni e cancellazioni anagrafiche, per cui la pubblica amministrazione ha soltanto il potere di accertare l'effett-



tiva sussistenza in concreto dei presupposti legali. Pertanto la indubbia natura vincolata dell'attività amministrativa in questo ambito unitamente alla circostanza che la disciplina (primaria e secondaria) che regola la materia anagrafica è dettata (anche) nell'interesse della popolazione residente implicano che in tale ambito il privato — cittadino o straniero che sia — vanti nei confronti della pubblica amministrazione un autentico diritto soggettivo, come tale devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario.

Alla luce di quanto innanzi esposto consegue che il ricorso *ex art. 700* del codice di procedura civile è stato correttamente proposto innanzi a questo Tribunale.

#### 4. La residualità della tutela cautelare invocata.

Fermo quanto innanzi esposto, va ora verificata la sussistenza del presupposto, indefettibile per l'ammissibilità della tutela cautelare richiesta dal ricorrente, della «residualità» del ricorso d'urgenza *ex art. 700* del codice di procedura civile.

Il sistema normativo in materia di tutela cautelare, infatti, individua lo strumento rimediabile di cui all'art. 700 del codice di procedura civile quale rimedio a carattere «residuale» — come rivela il dato letterale con cui si apre la norma, «Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo» —, dunque ammissibile soltanto nei casi in cui la situazione di cui il ricorrente invoca la protezione da parte dell'ordinamento non possa essere salvaguardata attraverso altri rimedi già prefigurati dal legislatore, tipici.

Nella fattispecie concreta ricorre il requisito della «residualità» della tutela invocata dalla parte ricorrente, che è stato correttamente azionato, mancando nella specie una tutela cautelare tipica in grado di assicurare in modo pieno ed effettivo, nelle more di un eventuale giudizio di merito, il diritto soggettivo per cui questi ha agito *ex art. 700* del codice di procedura civile.

#### 5. Il «fumus boni iuris» ed il «periculum in mora».

Occorre, pertanto, procedere alla verifica della sussistenza dei presupposti della tutela d'urgenza, ovvero il «*fumus boni iuris*» e il «*periculum in mora*».

Il «*fumus boni iuris*» viene generalmente inteso come l'esistenza di elementi che, sulla base di una cognizione sommaria (cioè ad un esame «*prima facie*»), fondino l'opinione positiva in ordine alla esistenza e tutelabilità del diritto azionato in chiave di c.d. «verosimiglianza» della pretesa azionata in via giudiziale («*ex multis*» tribunale Roma, Sez. XI, 27 gennaio 2017).

Orbene, al fine di stabilire se sussista nell'ordinamento italiano un diritto soggettivo del richiedente asilo titolare di permesso di soggiorno ad ottenere l'iscrizione al registro dell'anagrafe si rende necessario esaminare il complesso quadro normativo attualmente vigente in tale materia.

Il Comune di ... resistente ha eccepito che ai sensi dell'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Codice Minniti»), come modificato dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2) del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto sicurezza») poi convertito in legge n. 132/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrebbe più consentire allo straniero richiedente di ottenere l'iscrizione anagrafica.

La norma di cui al comma 1-*bis*, di nuovo conio, sancisce che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa pone, dunque, all'interprete il problema di individuare il significato di tale disposizione, al fine di stabilire se lo straniero che abbia conseguito un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua domanda di protezione internazionale sia (ancora) titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere l'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune (così come l'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, non modificato, prevede per lo straniero regolarmente soggiornante).

In questa prospettiva occorre prendere in considerazione il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente», che nel regolare l'iscrizione all'anagrafe, individua puntualmente:

- i soggetti che rendono le dichiarazioni e i presupposti affinché le possano rendere (art. 6);
- i casi nei quali si può richiedere l'iscrizione anagrafica (art. 7);
- le dichiarazioni da rendere per ottenere l'iscrizione all'anagrafe (art. 13);
- gli accertamenti compiuti dall'ufficiale dell'anagrafe (art. 14).



L'art. 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 individua il novero dei soggetti che possono richiedere l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, stabilendo: «1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

a) per nascita, presso il Comune di residenza dei genitori o presso il Comune di residenza della madre qualora i genitori risultino residenti in comuni diversi, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nel comune ove è residente la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato; b) per esistenza giudizialmente dichiarata; c) per trasferimento di residenza dall'estero dichiarato dall'interessato non iscritto, oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, anche tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancanza di precedente iscrizione.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore».

L'art. 7, comma 1, lettera b) contempla dunque il trasferimento della residenza dall'estero tra i casi che attribuiscono il diritto all'iscrizione anagrafica. Lo straniero, peraltro, come si evince dal terzo comma di tale norma, è tenuto a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune ogni volta che ottiene il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tutti coloro che richiedono l'iscrizione anagrafica devono rendere delle dichiarazioni, di cui sono responsabili: l'art. 13 individua il contenuto della dichiarazione e l'art. 6 richiede che colui che rende la dichiarazione compri la propria identità mediante un documento di riconoscimento.

L'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 prevede che «1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti: a) trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;

b) (...)» mentre l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 recita: «1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13 (...). 2. (...)

3. Le persone che rendono dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento».

A fronte delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13 di cui sopra, in un caso rientrante tra quelli legittimanti individuati dall'art. 7, da un soggetto munito di documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 6, l'ufficiale dell'anagrafe accerta l'effettiva sussistenza dei requisiti e procede all'iscrizione.

Ciò si desume dal disposto dell'art. 18-*bis* che prevede: «1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere a), b) e c), accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione. (...).

L'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, poi, nel prevedere uno specifico adempimento compiuto dall'ufficiale dell'anagrafe, individua un ulteriore requisito per ottenere l'iscrizione ovvero quello, c.d. «oggettivo», della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione: «2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione ((o la mutazione)) anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica.

Per quanto concerne le persone che trasferiscono la propria residenza dall'estero, l'art. 14, comma 1, richiede che «Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente», così imponendo una ulteriore verifica ovvero il possesso in capo al richiedente di un passaporto o un documento di natura equipollente.

Effettuata la ricognizione della normativa in materia di anagrafe, deve ora passarsi all'esame dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», altra norma richiamata, al pari del succitato decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, dal nuovo art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015, oggetto di esame in questa sede.



L'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 sancisce che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

La disposizione in esame stabilisce, quindi, in primo luogo che lo straniero ha diritto alle iscrizioni anagrafiche alle stesse condizioni del cittadino italiano; in secondo luogo che perché ciò avvenga lo straniero deve essere regolarmente soggiornante ed infine che la dimora dello straniero si considera abituale (ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe civile e, dunque, della fissazione della residenza), quando è documentata la sua permanenza per più di tre mesi presso un centro di accoglienza.

Individuate le norme cui l'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015 fa riferimento in punto di iscrizione nell'anagrafe per gli stranieri che siano muniti di permesso di soggiorno per asilo, si può ora passare a scrutinare la norma di nuovo conio, al fine di comprenderne il reale significato.

L'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, introdotto all'interno del c.d. «Codice Minniti» dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto sicurezza») sancisce: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Tuttavia dalla disamina sopra svolta è emerso che le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 ed all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 non richiedono espressamente alcun «titolo» ai fini della loro operatività.

La normativa in materia di anagrafe, infatti, pone quali presupposti ai fini dell'operatività dell'iscrizione delle «dichiarazioni», ricognitive di uno stato di fatto di natura oggettiva (nel caso di specie, l'avvenuto trasferimento dall'estero) e richiede «accertamenti» quale quello relativo all'effettiva sussistenza della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione anagrafica. A sua volta l'art. 6, comma 7, del testo unico immigrazione si limita a chiarire quando la dimora di uno straniero possa definirsi abituale e a quali condizioni lo straniero possa ottenere l'iscrizione anagrafica.

A ben vedere, tuttavia, entrambe le normative sono accomunate da un minimo comune denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che lo straniero richiedente soggiorni regolarmente sul territorio italiano e che sia in possesso di un documento di riconoscimento.

Il requisito della regolarità del soggiorno viene richiesto dall'ordinamento da una parte per l'operatività dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, cioè per ottenere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni del cittadino italiano e dall'altra per ottenere l'iscrizione stessa, dal momento che l'art. 7, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 impone allo straniero di rinnovare gli adempimenti al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il requisito del possesso di un documento di riconoscimento è invece richiesto dall'ordinamento da un lato per provare l'identità per poter rendere le dichiarazioni di cui all'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'altro per dimostrare l'identità per poter trasferire la residenza dall'esterno ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989.

Così ricostruito, al fine di scrutinare la fondatezza oppure no del ricorso *ex art. 700* del codice di procedura civile sotto il profilo della sussistenza del «*fumus boni iuris*» il perimetro normativo di riferimento, costituito dall'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 (richiamati dal «Codice Minniti») ad una prima lettura, che si arresti sul piano di una interpretazione letterale (che in base all'art. 12 delle preleggi è il primo canone ermeneutico cui l'interprete deve fare ricorso nell'applicare la legge) appare evidente che l'espressione di nuovo conio contenuta nell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui «il permesso di soggiorno non costituisce titolo» assume un immediato significato, e cioè che il permesso di soggiorno non prova, ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune in cui si intende risiedere, la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia, né costituisce a tal fine documento di riconoscimento.

Quest'interpretazione letterale risulta confermata dall'intero dettato normativo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 in cui la novella disposizione è stata innestata dal legislatore: l'art. 4 del «Codice Minniti», infatti, è volto a delineare il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, individuandone la valenza giuridica, stabilendo da una parte che il permesso di soggiorno costituisce titolo di legittima permanenza dello straniero sul territorio nazionale, dall'altra che esso è un equipollente del documento di riconoscimento ai sensi di legge (comma 1).





L'introduzione della disposizione oggetto di esame al comma 1-*bis* dell'art. 4, decreto legislativo n. 142/2015, allora, non può essere considerata casuale, e fornisce una conferma di quanto già evidente sul terreno del dato letterale, ovvero che ai soli fini della disciplina dell'iscrizione all'anagrafe il permesso di soggiorno non attesta la regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio e non costituisce documento di riconoscimento.

Il compito dell'interprete nell'individuare il significato di una norma, specie se di nuova introduzione e dal significato «dubbio», come nella fattispecie concreta, non può però fermarsi soltanto al criterio ermeneutico letterale; l'art. 12 delle preleggi, infatti, impone di fare ricorso anche al c.d. «criterio teleologico», imponendogli di tenere conto nell'attività interpretativa anche dell'intenzione del legislatore.

Sotto questo profilo è noto che con l'*«intentio legis»* non vada intesa come la volontà soggettiva di chi ha concorso in un determinato momento storico ad emanare la norma, bensì l'intenzione obiettivizzata nella legge, cioè la sua ragione, l'interesse specifico che con essa si tende a salvaguardare.

L'*«intentio legis»* oggettiva si desume dai lavori preparatori e dalle relazioni di accompagnamento delle leggi.

Ebbene, la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 113/2018 espressamente statuisce sul punto che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (...) l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica dello straniero».

Dalla relazione di accompagnamento emerge, dunque, in modo chiaro ed inequivoco come il legislatore, attraverso l'introduzione del comma 1-*bis* nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 abbia avuto di mira un sensibile restringimento delle maglie normative per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti degli stranieri muniti di permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Tale scelta si spiega, come esplicitato dalla relazione di accompagnamento, alla luce dell'esigenza di definire quale sia la condizione giuridica dello straniero e se cioè abbia diritto o meno alla permanenza sul territorio nazionale a seguito del riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale. In altri termini, secondo il legislatore la «precarietà» ed «interinalità» della posizione in cui si trova lo straniero in attesa che sia definito il suo procedimento di protezione internazionale, asta all'iscrizione dello stesso nell'anagrafe del comune in cui questi intenda fissare la propria residenza. Di conseguenza il legislatore ha consapevolmente subordinato il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, all'esito della definizione (positiva o negativa) della richiesta di protezione dello straniero.

Questo dato è ulteriormente confermato dalla Circolare del Ministero dell'interno n. 15 del 18 ottobre 2018 che, pur avendo natura di atto amministrativo a carattere interno all'amministrazione, come tale subordinato alla legge, può comunque assumere un qualche rilievo nella vicenda che ci occupa, in quanto emessa dal Ministero dell'interno, tra le cui prerogative rientra, tra le altre, proprio la materia dell'anagrafe.

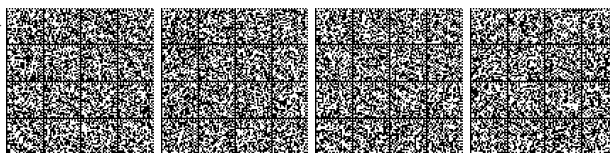
La circolare sancisce espressamente che «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142/2015 non potrà consentire l'iscrizione anagrafica».

A confermare vieppiù l'interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015 come norma volta ad escludere che lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo possa oggi ottenere l'iscrizione del suo nominativo nell'anagrafe del comune ove risiede vi è poi il Dossier n. 66/2 del 9 novembre 2018 redatto dal Servizio Studi Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura del Senato della Repubblica (Dossier reperibile dal sito web del Senato della Repubblica) che, pur non avendo alcuna rilevanza normativa, registra e documenta l'attività degli organi parlamentari.

Il Dossier, alle pagine da 126 a 129 esamina le modifiche in materia di iscrizione anagrafica, evidenziando che «la disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente. In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali (...)».

Sia il canone dell'interpretazione letterale sia quello dell'interpretazione teleologica conducono, dunque, allo stesso risultato: per il legislatore il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta (più) la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

Così individuato il significato della disposizione in esame, si pone il problema di capire se l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia conforme oppure no alla Costituzione, laddove si risolve nel privare, sia pure



limitatamente all'iscrizione all'anagrafe, il permesso di soggiorno dell'effetto giuridico ontologicamente riconnesso al suo rilascio, ovvero quello di attestare la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia.

Un problema di legittimità costituzionale, a ben vedere, si pone ad avviso di questo giudice in quanto è precluso all'interprete fare ricorso ad ulteriori canoni interpretativi, stante la soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.), nonché considerato che l'utilizzo di altri criteri interpretativi si risolverebbe in un'interpretazione in evidente — e non consentito — contrasto con il dato letterale della norma e con l'intenzione del legislatore sottesa all'introduzione della stessa (che nel caso di specie conferma ed avvalorata il dato letterale).

Una tale operazione, infatti, finirebbe inevitabilmente per dare luogo ad una «*interpretatio abrogans*», in palese contrasto con l'esercizio della potestà legislativa in capo all'organo a ciò deputato.

Ogni forma di interpretazione consentita all'interprete, infatti, non può mai essere sganciata dal dato letterale potendo, al massimo, arrivare ad individuare un risultato che rientri tra i possibili significati semantici delle parole utilizzate dal legislatore, nonché dalla loro connessione (art. 12 preleggi).

Ed in particolare, occorre in questa sede interrogarsi circa la possibilità di fornire alla disposizione di cui occorre fare applicazione nel caso di specie un'interpretazione conforme alla Costituzione o «costituzionalmente orientata». Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale («*ex multis*» Corte costituzionale n. 77 del 12 marzo 2007), infatti, la eventuale questione di legittimità costituzionale è inammissibile laddove il giudice non abbia dapprima tentato la via dell'interpretazione «costituzionalmente orientata», cioè in grado di conciliare il significato di una norma con la Costituzione e con i valori in essa consacrati, in tal modo facendola salva.

Sul punto è noto che vari Tribunali hanno seguito il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata: si tratta del Tribunale di Bologna con l'ordinanza del 2 maggio 2019, del Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18 marzo 2019 e del Tribunale di Genova con l'ordinanza del 22 maggio 2019.

Queste pronunce sono tra loro accomunate dal medesimo percorso argomentativo, giungendo al risultato per cui l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 non pone un divieto espresso di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno. Alcuni giudici di merito sono addivenuti a quest'interpretazione — costituzionalmente orientata — muovendo da due argomentazioni.

La prima è che la locuzione della nuova norma prevede che il permesso di soggiorno «non costituisce titolo» ma, da una disamina della normativa di settore, si evince che il permesso di soggiorno non costituisce mai «titolo» per l'iscrizione all'anagrafe, costituendo mera prova della regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio.

La seconda motivazione risiede nella circostanza che il decreto legislativo n. 142/2015 all'art. 5-*bis* — come introdotto dalla legge n. 46/2017, poi abrogato proprio dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto sicurezza») aveva introdotto una procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo.

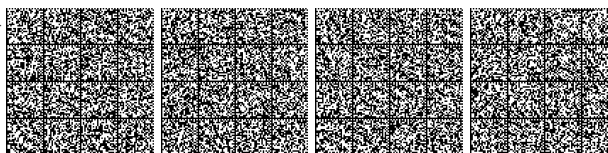
La norma oggi abrogata così recitava: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

Questa procedura, derogando alla disciplina c.d. «ordinaria» di iscrizione all'anagrafe, prevedeva che fosse il responsabile del centro di accoglienza che ospitava il migrante ad effettuare una comunicazione all'ufficio dell'anagrafe e, quindi, che non fosse il diretto interessato a richiedere l'iscrizione.

Secondo i Tribunali che hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, dunque, considerato che il decreto-legge n. 113/2018 da un lato ha abrogato tale procedura di iscrizione c.d. «semplificata» (abrogando l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015) e stabilendo dall'altro che «il permesso di soggiorno “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica...», si sarebbe limitata ad eliminare ogni automatismo tra il rilascio del permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe, automatismo che era posto a fondamento dell'art. 5-*bis* sopra richiamato).

Secondo le pronunce in oggetto, questa soluzione interpretativa troverebbe riscontro nel fatto che il decreto-legge n. 113/2018 non ha apportato alcuna modifica all'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998 in punto di parificazione tra stranieri regolarmente soggiornanti (ivi compresi quelli in possesso di permesso di soggiorno quali richiedenti asilo) e cittadini italiani ai fini dell'iscrizione all'anagrafe.

Tale interpretazione non appare a questo giudice condivisibile.



Essa, infatti, ancorché apprezzabile nel cercare di attribuire alla norma in oggetto un significato costituzionalmente orientato, finisce per svuotare la norma di qualsiasi portata innovativa, realizzando, di fatto, un'abrogazione per via interpretativa della stessa, operazione assolutamente non consentita al giudice.

Non sembra potersi ritenere, infatti, che l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia interpretabile nel senso di essere norma diretta ad abolire la procedura di iscrizione c.d. «semplificata» poiché non vi era alcuna necessità di ribadire l'elisione dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, già realizzata mediante l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 proprio ad opera del decreto-legge n. 113/2018 attraverso l'introduzione di un'ulteriore disposizione. Non si comprende, invero, per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto abrogare la procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe mediante un duplice intervento sul medesimo testo normativo, ovvero il decreto legislativo n. 142/2015.

Inoltre, tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, nei casi dubbi si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente, in ossequio al principio generale di conservazione degli atti giuridici che governa l'ordinamento italiano.

Ad ogni modo, poi, anche qualora si volesse attribuire alla norma di cui all'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 il significato attribuito dai suddetti Tribunali, non si comprende quale sia il senso del richiamo da essa effettuato all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, laddove si afferma che il permesso di soggiorno non è titolo ai sensi di quella norma: l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, infatti, non si occupa in alcun modo dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, limitandosi piuttosto a enucleare la regolarità del soggiorno dello straniero quale condizione per la parificazione al cittadino ai fini dell'applicazione della disciplina.

Né appare rilevante la mancata modifica dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 testo unico immigrazione, che viene evocata dall'orientamento «costituzionalmente orientato» a riprova dell'applicazione della disciplina c.d. «ordinaria» in materia di iscrizione all'anagrafe anche al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, non rileva in alcun modo. Anzi, è proprio l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 che, in qualità di norma di pari rango e posteriore, introducendo una deroga, sottrae uno spazio applicativo all'art. 6 del testo unico immigrazione, così escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione.

Per tutte le ragioni innanzi esposte, dunque, si ritiene di non poter dare continuità all'interpretazione prospettata nelle pronunce richiamate dal ricorrente nel ricorso, secondo la quale la norma in questione «sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residente e per i cittadini italiani».

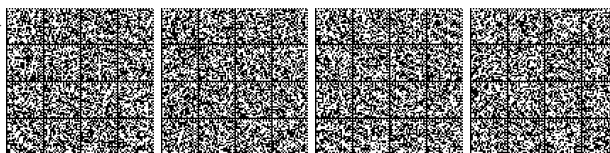
D'altra parte, se è vero che il giudice nell'esercizio del suo potere di sindacato diffuso sulla legittimità costituzionale delle norme deve tentare sempre la strada dell'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata della norma prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, è altrettanto vero che l'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata non può mai risolversi in una attività che si risolva, di fatto, nell'abrogare una norma, attività questa consentita soltanto al legislatore e, in caso di contrasto della norma con la Costituzione, alla Corte costituzionale mediante una pronuncia che espella «*ex tunc*» la norma dal sistema normativo.

In ordine alla chiarezza del portato normativo si è espresso recentemente anche il Tribunale di Trento con l'ordinanza dell'11 giugno 2019, sancendo che l'attuale assetto normativo preclude l'iscrizione all'anagrafe al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, arrivando ad affermare che la «palese chiarezza della relativa normativa richiamata, di cui all'art. 4, comma 1-*bis* della legge n. 142/2015, così come modificato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, che esclude, per tabulas, la possibilità per il richiedente protezione di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune, ove è di fatto residente».

Il Tribunale di Trento, inoltre, richiama il palese significato della norma quale limite per l'interprete.

Così ricostruita l'interpretazione della disposizione e chiarita l'impossibilità di riconnettere alla stessa un significato diverso — ed opposto — rispetto a quello che conduce alla preclusione all'iscrizione anagrafica per il richiedente, pena lo stravolgimento non consentito del dettato normativo, si rende allora necessario effettuare un'analisi circa la compatibilità della norma con il sistema costituzionale, tenuto conto che il giudice ha sottoposto all'attenzione delle parti in sede di udienza di comparizione, la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015.

Appare allora chiaro che alla luce dell'attuale assetto normativa la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per difetta del requisito indispensabile del «*fumus bori iuris*», essendo legittimo il diniego di iscrizione anagrafica



opposto dal Comune ... nei confronti del ricorrente, il quale non sarebbe titolare di alcun diritto soggettivo ad ottenere la predetta iscrizione anagrafica.

Laddove si dovesse ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata «*ex officio*» si renderebbe necessario indagare il rapporto tra tutela cautelare e sospensione del processo per rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Tuttavia, prima di passare allo scrutinio della legittimità costituzionale della norma e della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, appare utile soffermarsi sulla sussistenza del presupposto indefettibile della tutela cautelare del «*periculum in mora*», e ciò per due ragioni: la prima risiede nel fatto che, laddove non si dovesse ritenere sussistente il «*periculum in mora*» si imporrebbe il rigetto della domanda cautelare a prescindere dalla sussistenza del «*fumus boni iuris*», rendendosi quindi ultronea qualsiasi valutazione sulla (il)legittimità costituzionale della norma e sulla conseguente possibilità di introdurre un incidente di legittimità costituzionale, poiché la questione sarebbe allora irrilevante ai fini del decidere. La seconda ragione sta nel fatto che l'esame del «*periculum in mora*» potrà già fornire elementi in ordine alla individuazione dei diritti che risultano eventualmente compromessi dalla mancata iscrizione all'anagrafe e, dunque, indizi che potranno risultare eventualmente utili a vagliare la non manifesta fondatezza della questione.

Quanto all'ulteriore requisito di legge, parimenti indefettibile ai fini dell'accoglimento del ricorso cautelare, del «*periculum in mora*», si osserva che tale presupposto richiede, in particolare, la prova da parte di chi invoca la tutela d'urgenza che i tempi connotati alla tutela in via ordinaria del diritto — fondatamente azionato, secondo una valutazione sommaria — determinano il pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile, da intendersi quale danno incombente in concreto e non suscettibile di essere ristorato mediante risarcimento per equivalente.

Il ricorrente ha argomentato la sussistenza del «*periculum in mora*» nella propria impossibilità di esercitare diritti e facoltà, che presuppongono l'avvenuta iscrizione all'anagrafe dei residenti, impossibilità che porterebbe quindi a pregiudizi non ristorabili per equivalente monetario all'esito della definizione di un eventuale giudizio di merito.

Nel ricorso introduttivo i pregiudizi sono stati indicati dal ricorrente, anche mediante il richiamo a quanto affermato dalla giurisprudenza di merito, che ha evidenziato come la mancata iscrizione anagrafica rischi di impedire l'esercizio effettivo di diritti di rilievo costituzionale che potrebbero subire un pregiudizio irreparabile.

I diritti che costituzionalmente rilevanti che risulterebbero impediti a causa del rifiuto del Comune di ... di iscrivere il ricorrente nel registro dell'anagrafe del comune sono stati così individuati:

il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015);

il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972);

il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990):

il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana *ex art. 9, comma 1, legge n. 91/1992*;

il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada);

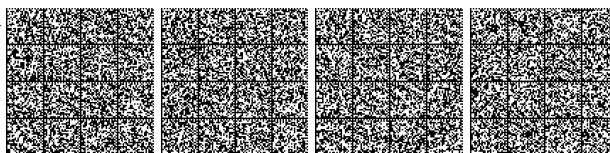
il diritto di accedere all'istruzione scolastica;

il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione;

il diritto di accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso.

Stante la pacifica possibilità per legge di esercitare tali diritti e facoltà solo successivamente all'iscrizione di un soggetto nell'anagrafe di un comune italiano, risulta provata la sussistenza del «*periculum in mora*», poiché al di là del concreto ed effettivo esercizio di tali diritti, eventualmente negato, va considerato che il diniego opposto dall'Amministrazione comunale al ricorrente sta indubbiamente impedendo a quest'ultimo ed impedirà, almeno fino alla definizione del suo procedimento di richiesta di asilo (o di un ordinario giudizio di merito) l'esercizio di tutti i diritti e le facoltà sopra indicate la cui violazione, essendo tali diritti e facoltà inerenti alla persona in quanto tale, non può essere riparata per equivalente, «*ex post*», all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisca la illegittimità del rifiuto.

In virtù di quanto innanzi esposto, dunque, che nel caso di specie sussiste il presupposto del «*periculum in mora*».





6. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018.

L'accertamento della sussistenza del requisito del «*periculum in mora*» richiesto dall'art. 700 del codice di procedura civile per l'accoglimento del ricorso cautelare implica che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 assume il carattere della «rilevanza» nel presente giudizio. «Rilevanza» della questione che ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953 costituisce insieme alla «non manifesta infondatezza» della stessa uno dei due requisiti di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge.

La rilevanza, infatti, «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte costituzionale sent. n. 13/1965) o «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte costituzionale sentenza n. 77/1983), ragion per cui essa ricorre nella vicenda in esame, dal momento che il procedimento cautelare in oggetto non può essere definito senza fare applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Il ricorrente, infatti, ha adito l'autorità giudiziaria a seguito del rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente pronunciato dall'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ..., il quale ha fondato il diniego alla richiesta di iscrizione proprio sull'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Nella presente fase cautelare, quindi, il giudice è chiamato a pronunciare provvedimenti opportuni, facendo applicazione di quella norma.

Alla luce di tutto quanto sopra enunciato sub par. 4), si dovrebbe addivenire al rigetto della domanda cautelare per difetto del requisito del «*fumus boni iuris*» poiché l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 così come interpretato sulla base del criterio letterale e teleologico risulta avere il significato per cui lo straniero in possesso di permesso di soggiorno quale richiedente asilo non ha diritto ad ottenere l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia, proprio il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale della norma, abilita il giudice che è chiamato a farne applicazione a sollevare la relativa questione.

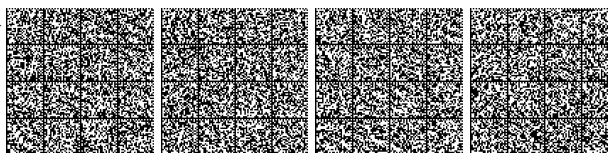
Infatti, se da un lato la rilevanza della questione appare pacifica, dall'altro, occorre soffermarsi sul rapporto tra tutela cautelare e questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nell'ambito del relativo giudizio.

È evidente, infatti, che l'ontologica celerità che permea il rito cautelare entra in rotta di collisione con il meccanismo di sospensione del processo per rimessione della questione al vaglio della Corte costituzionale, così determinandone un arresto, sia pure temporaneo.

L'interferenza tra i due giudizi non può essere risolta accedendo alla soluzione che opta per la assoluta incompatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la soluzione pecca per eccessivo formalismo ed obbliga il giudice della cautela — chiamato a fornire una tutela a fronte di situazioni minacciate da pregiudizio imminente ed irreparabile — a negare la tutela stessa, facendo applicazione di una norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Allo stesso tempo, in un sistema giuridico di sindacato costituzionale accentrato in capo alla Corte costituzionale, non appare percorribile neanche la soluzione diametralmente opposta, e cioè quella del giudice che concede la tutela cautelare mediante la semplice disapplicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Quest'ultima soluzione finirebbe per trasformare il giudice di merito in «Giudice delle leggi», creando così una vistosa anomalia del sistema, per cui si assisterebbe ad un esercizio di un potere costituzionale (quello di stigmatizzare le norme incostituzionali, espellendole definitivamente dal sistema normativo) riservato ad altro organo (appunto la Corte costituzionale) e l'efficacia «*inter partes*», relativa, della pronuncia avrebbe dei riflessi in tema di trattamento diversificato sul territorio. Si aggiunga, inoltre, che alla luce della idoneità del provvedimento *ex art.* 700 del codice di procedura civile a conservare la sua efficacia, rientrando lo stesso nel novero dei provvedimenti cautelari c.d. «a strumentalità attenuata», non vi sarebbe la garanzia di un successivo giudizio di merito nel quale la questione possa essere portata all'attenzione della Corte costituzionale.

Una soluzione alla complessa problematica tra la celerità della tutela e del rito cautelare e la stasi del procedimento stesso determinata dalla sospensione c.d. «necessaria» del giudizio «*a quo*» in cui viene sollevato l'incidente di legittimità costituzionale, che questo giudice ritiene di dover fare propria, trova origine nella giurisprudenza amministrativa. Si tratta della c.d. «tutela cautelare a tempo», in cui cioè la misura cautelare viene concessa, in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 172/2012; Corte costituzionale n. 274/2014) ha ribadito che l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela d'urgenza consente al giudice ordinario l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo



occorrente per la definizione del giudizio di incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata».

Questa soluzione, che prevede la scomposizione della fase cautelare in una fase interinale, nella quale il giudice concede la cautela fino alla decisione della Corte costituzionale, ed una seconda fase in cui il giudice della cautela si pronuncia in via definitiva, tenendo conto delle risultanze del giudizio davanti alla Corte costituzionale, del giudizio costituzionale, permette, da un lato, di preservare l'effettività e l'immediatezza della tutela cautelare (articoli 24 e 111 Cost.; art 6 C.E.D.U.) e, dall'altro, di scongiurare una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per esaurimento della «*potestas iudicandi*» del giudice rimettente.

Del resto una siffatta soluzione, oltre a rispondere ad esigenze costituzionali e sovranazionali di effettività della tutela, non è neppure sconosciuta al sistema processualcivile: si pensi, infatti, al meccanismo di cui all'art. 669-*sexies*, comma 2, codice di procedura civile, laddove si prevede che proprio in caso di tutela cautelare, quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, il giudice provvede con decreto motivato «inaudita altera parte» (prima fase), fissando con il medesimo decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé, udienza in cui provvederà poi a confermare, modificare o revocare il provvedimento cautelare emanato in assenza di contraddittorio (seconda fase).

La compatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, nei termini anzidetti, ha superato il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale ha ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nell'ambito di giudizi cautelari, sul presupposto che la tutela sia stata concessa in via provvisoria proprio in ragione della non manifesta infondatezza della questione. In questo senso il giudice delle leggi, con l'ordinanza n. 25 del 2006 ha stabilito che «deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, il Consiglio di Stato avrebbe esaurito la *potestas iudicandi*, quale ad esso compete nella sede cautelare; che questa Corte ha più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile — oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) — quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000)».

Tanto premesso, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, sebbene relativo ad ipotesi nelle quali la tutela cautelare era di tipo sospensivo, risulta perfettamente applicabile anche ai casi di cautela di natura anticipatoria, come quella che ci occupa.

Infatti, nel caso di specie, verrebbe concessa la misura cautelare mediante l'ordine provvisorio di iscrivere il ricorrente all'anagrafe della popolazione residente, con riserva di confermare il provvedimento o di revocarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

Non si rinviene, del resto, alcun ostacolo normativo a tale soluzione, poiché l'art. 700 del codice di procedura civile attribuisce al giudice della cautela il potere di adottare «i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze più idonei», per cui proprio la natura «atipica» dei provvedimenti d'urgenza *ex art. 700* del codice di procedura civile, il cui contenuto spetta di volta in volta al giudice individuare al fine di assicurare che la posizione giuridica soggettiva non venga pregiudicata dal pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile permette, di fatto, di adottare un provvedimento cautelare «provvisorio».

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, non determinerebbe effetti irreversibili — come tali suscettibili di una modifica successiva —, ma garantirebbe l'iscrizione almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.

In applicazione del principio avallato dalla Corte costituzionale, pertanto, la questione di legittimità costituzionale resterebbe comunque ammissibile, poiché la misura cautelare verrebbe provvisoriamente concessa proprio sul presupposto esclusivo secondo cui si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.



Va rilevato, infine, che l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un irragionevole discrimine rispetto a quelle di natura sospensiva, che non si giustificano alla luce delle ragioni richiamate.

Si evidenzia, tra l'altro, che la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con pronunce risalenti, si è pronunciata in modo favorevole rispetto all'analoga ipotesi della possibilità per i giudici che sollevano rinvio pregiudiziale di adottare misure cautelari provvisorie durante il tempo necessario alla pronuncia della Corte, evidenziando come tale possibilità fosse da estendere anche alle misure di natura anticipatoria (cfr. C.G.U.E. 9 settembre 1995 C-465/93).

Orbene, anche considerata l'evidente affinità tra il rinvio in sede di incidente di illegittimità costituzionale ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per l'interpretazione e l'applicazione delle norme unionali, non si ravvisano elementi tali da giustificare un diverso trattamento delle due ipotesi, anche sotto il profilo della possibilità per il giudice «*a quo*», rimettente, di somministrare al ricorrente una tutela provvisoria.

Occorre premettere che l'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, al comma secondo consente al giudice di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare.

«La non manifesta infondatezza» della questione rappresenta un filtro, un momento di controllo diretto ad evitare inutili rimessioni alla Corte costituzionale ed implica per il giudice «*a quo*» che la questione debba essere sollevata ogni qualvolta non si presenti, così come dedotta dalle parti, palesemente infondata.

Nel caso del rilievo «*ex officio*» il requisito della «non manifesta infondatezza» si risolve nell'impossibilità per l'interprete di dare alla norma sospettata di illegittimità costituzionale un'interpretazione compatibile con la Costituzione.

Tanto premesso, si ritiene sussistente anche il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione.

Ai sensi dell'art. 43 del codice civile la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, cioè il luogo in cui il soggetto vive la quotidianità dei suoi interessi e della propria famiglia. L'atto con il quale si stabilisce la residenza è un atto giuridico in senso stretto nel quale cioè l'elemento soggettivo non rileva in sé, ma si deve manifestare in un comportamento che, alla stregua della valutazione sociale, corrisponde ad effettiva abitazione abituale in un certo luogo («La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali» — così «*ex multis*» Cassazione Civ., n. 1738/1986).

L'iscrizione nel pubblico registro anagrafico tenuto presso ogni comune italiano ha, dunque, mero valore pubblicitario o notiziale, non costitutivo, in quanto è noto che l'effettiva residenza di una persona può essere accertata con ogni mezzo, anche contro le risultanze anagrafiche.

L'iscrizione anagrafica pertanto ha mero valore ricognitivo di una situazione di fatto, che esiste a prescindere dalla sua manifestazione formale. La preclusione all'iscrizione, pertanto, si risolve in un ostacolo ad ottenere la pubblicizzazione di uno stato di fatto, che si pone quale imprescindibile presupposto di esercizio di una molteplicità di diritti e di facoltà, sia nell'ambito del settore pubblico, che nell'ambito del settore privato.

Se da una parte l'iscrizione anagrafica, in quanto priva di valore costitutivo potrebbe apparire come una mera formalità irrilevante, dall'altra, nel fondare la presunzione (sia pure «*iuris tantum*») di corrispondenza della realtà giuridica a quella effettiva circa il luogo in cui un soggetto ha la sua stabile dimora, essa assurge a strumento di primaria importanza laddove, tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato, si consente di dare prova della propria residenza proprio attraverso il riferimento alla dichiarazione anagrafica.

La preclusione all'iscrizione, allora, assume carattere ostativo dapprima ed immediatamente alla pubblicità di una situazione di fatto e, in via successiva ed indirettamente, alla possibilità di fornirne la relativa prova ai fini dell'esercizio di diritti e facoltà o dell'accesso a servizi pubblici o privati.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che lo strumento dell'anagrafe «è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...) ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (Cass. Civ., n. 449/2000).

Tanto premesso, si rammenta che la preclusione all'iscrizione anagrafica è stata giustificata nella Relazione illustrativa al decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto sicurezza») in base alla precarietà del soggiorno del migrante richiedente asilo e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. Sulla base di questa argomentazione il Tribunale di Trento ha escluso profili di illegittimità costituzionale della norma, richiamando la diversa condizione dello straniero richiedente asilo.



A ben vedere, però, la posizione dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno quale richiedente asilo, non giustifica un siffatto trattamento normativo. Il soggiorno dello straniero richiedente asilo, legittimato dal rilascio del relativo permesso, è pacificamente non di breve durata. I tempi di accertamento delle condizioni che costituiscono il presupposto del riconoscimento della protezione internazionale che includono il procedimento dinanzi alle Commissioni territoriali, l'eventuale impugnativa dinanzi al Tribunale e poi innanzi alla Corte di cassazione sono, infatti, di gran lunga superiori rispetto al tempo minimo necessario per poter definire il luogo in cui lo straniero ha fissato la propria dimora come abituale. Tra i parametri di legge che si possono utilizzare al fine di riconoscere l'abitudine di una dimora, vi è sicuramente quello indicato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, che fissa a tal fine il termine di tre mesi.

Pertanto, se è innegabile che la condizione del richiedente asilo è connotata da precarietà, è altrettanto innegabile che il suo soggiorno si protrae legittimamente sul territorio italiano per un tempo che di regola supera l'anno, tempo in cui viene impedita la pubblicizzazione e la prova di una residenza che però, di fatto, viene acquisita.

È noto che al legislatore è consentito dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza dei cittadini extra-comunitari in Italia, purché non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte ribadito il principio secondo cui il legislatore può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che lo straniero sia soggiornante con un titolo non episodico e non di breve durata (*cf.* Corte costituzionale, n. 306/2008).

Nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento peggiore in riferimento ad uno straniero, quello richiedente asilo, legalmente soggiornante ma con titolo che non è né episodico, né di breve durata.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a) n. 2) del decreto-legge n. 113/2018 laddove ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 appaiono quindi non manifestamente infondati con riferimento ai seguenti parametri costituzionali.

Il primo parametro rispetto al quale si ritiene fondato il dubbio di legittimità è rappresentato dall'art. 2 della Costituzione.

L'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporta, per le ragioni enunciate, una condizione di «deminutio» generale della sua persona, la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale). Tale limite si traduce a cascata in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi per i quali l'ordinamento richiede quale requisito costitutivo la prova della residenza (tra cui il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro *ex* art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015, il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. *ex* art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972, il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate *ex* art. 1, comma 125, legge n. 104/1990, il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana *ex* art. 9, comma 1, legge n. 91/1992, il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992, il diritto di accedere all'istruzione scolastica, il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione ed il diritto di accedere in modo pieno all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso), in tal modo frapponendo significativi ostacoli allo sviluppo della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione sotto molteplici profili.

L'art. 3 della Carta Costituzionale appare innanzitutto violato sul versante del principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore con la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica ha privato il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, documento deputato ad attestare la regolarità del soggiorno di uno straniero sul territorio, della sua ontologica natura, ovvero della sua attitudine a provare la legittima permanenza sul territorio nazionale.

Orbene, è noto che il canone della ragionevolezza può dirsi rispettato solo laddove esista una «causa normativa» che legittimi una differenziazione che, nel caso di specie, non può essere ravvisata nella «precarietà della condizione giuridica dello straniero» richiedente asilo, in quanto tale precarietà non corrisponde, per tutte le ragioni innanzi esposte, ad un soggiorno di breve durata.

La soluzione adottata dal legislatore appare quindi sproporzionata rispetto al fine avuto di mira: il legislatore avrebbe piuttosto dovuto individuare puntualmente i diritti ed i servizi rispetto ai quali il richiedente asilo non





può accedere fino alla definizione del procedimento volto ad ottenere la protezione internazionale, ma non escludere radicalmente ed indiscriminatamente nei suoi confronti ogni diritto e facoltà — in ambito pubblico e privato — che si riconnette al possesso della residenza anagrafica, di fatto equiparando il soggiorno dello straniero richiedente asilo a quello di uno straniero «irregolare».

L'intervento sproporzionato rispetto al fine perseguito è rivelato da una contraddizione in cui è caduto lo stesso legislatore, palesando un ulteriore profilo di irragionevolezza. Da un lato infatti, il legislatore ha previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa (art. 22, decreto legislativo n. 142/2015 in base al quale «il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'art. 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente») — riconoscendo quindi l'importanza di tale profilo non solo ai fini del sostentamento dello straniero, ma anche ai fini della sua integrazione nel tessuto sociale — dall'altro, con la preclusione all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, ha impedito al titolare di permesso di soggiorno di interloquire con l'ente deputato alla gestione ed alla ricerca di occasioni lavorative. La mancata iscrizione all'anagrafe, infatti, preclude l'accesso alle politiche attive del lavoro di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 150/2015, politiche riservate per espressa previsione di legge ai residenti sul territorio (art. 11, comma 3, lettera c, decreto legislativo n. 150/2011), così come preclude l'inserimento del titolare del permesso per richiesta asilo nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro che prevede la formazione di una scheda anagrafica del lavoratore (art. 13, decreto legislativo n. 150/2011). Allo stesso tempo, è preclusa la possibilità di stipulare contratti di lavoro di prestazione di lavoro occasionale, come disciplinati dal decreto-legge n. 50/2017 e dal decreto-legge n. 87/2018, in quanto al lavoratore privo di residenza è preclusa la registrazione al portale telematico dell'I.N.P.S.

In definitiva, quindi, il diritto al lavoro, che è stato riconosciuto anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo risulta compromesso dagli ostacoli che la norma «*sub iudice*» — impedendo in modo assoluto allo straniero richiedente asilo l'acquisizione di una residenza formale — frappone tra il lavoratore e i canali di accesso alle occasioni lavorative, con evidenti profili di irragionevolezza.

L'art. 3 della Carta Costituzionale appare poi violato anche «*sub specie*» di principio di uguaglianza e non discriminazione, nonché di diversità di trattamento a fronte di situazioni eguali.

Infatti l'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune in cui pure ha, di fatto, fissato la propria, si risolve in un trattamento peggiore, non giustificato, rispetto al cittadino italiano, ma anche e soprattutto rispetto allo straniero regolarmente soggiornante in Italia con altro titolo, al quale l'ordinamento consente di chiedere ed ottenere l'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune ove intende fissare la propria dimora abituale.

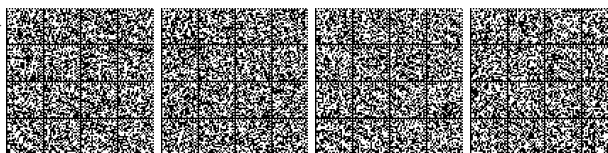
La «precarietà» della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo, infatti, non sembra in grado di giustificare il diverso trattamento normativo, dal momento che, per le ragioni già individuate, tale precarietà non equivale ad una breve durata del soggiorno — comunque legittimo sul territorio nazionale — e pertanto non inficia il presupposto posto a base della residenza, e cioè la dimora abituale nel suo elemento oggettivo e soggettivo.

La discriminazione realizzata mediante l'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 risulta ancora più evidente rispetto agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, cioè muniti di permesso di soggiorno di altro tipo. Rispetto a quest'ultimi la disparità di trattamento dello straniero richiedente asilo peggiore risulta ancora più ingiustificata ed evidente, poiché gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia non incontrano limitazioni di sorta nell'accesso alle iscrizioni anagrafiche e possono ottenerle con il decorso del tempo minimo necessario a considerare la loro dimora come abituale, anche a fronte di un soggiorno di durata inferiore rispetto a quello dei richiedenti asilo.

Ebbene, se è certo che la «precarietà» — intesa come provvisorietà — che caratterizza la condizione giuridica dello straniero richiedente asilo costituisce senz'altro un elemento discrezionale rispetto alla condizione dei cittadini italiani o degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di altro tipo, ragion per cui può fondare un trattamento normativo differente tra i soggetti sopra richiamati, essa però può avere incidenza solo ed esclusivamente rispetto a quegli aspetti in cui la suddetta «precarietà» risulta incompatibile con gli effetti di una situazione giuridica da riconoscere.

Rispetto al diritto a vedersi riconosciuta mediante certificazione anagrafica la propria residenza (cioè la dimora abituale), la precarietà della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo non produce alcun effetto e, comunque, non appare in grado di giustificare secondo il canone della razionalità la scelta legislativa di sancire l'impossibilità per quest'ultimo di ottenere prova di una residenza che è già effettivamente abituale e che può protrarsi anche per anni.

Peraltro, a sostegno dell'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 ad opera dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non possono invocarsi neanche esigenze di certezza delle risultanze anagra-



fiche, poiché l'art. 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 — laddove pone l'obbligo di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno e prevede che l'ufficiale dell'anagrafe aggiorna la scheda anagrafica dello straniero — assicura un meccanismo di cancellazione della residenza laddove il permesso di soggiorno non dovesse essere rinnovato.

Infine, dubbi di legittimità costituzionale si avanzano anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (che costituisce norma interposta la cui violazione impone al giudice «*a quo*» di sollevare la questione di legittimità costituzionale, così Corte costituzionale numeri 348/2007 e 349/2007) in base al quale «chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio» nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici in base al quale «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

Tali norme, dunque, impongono all'Italia, quale Stato membro che ha aderito alle suddette Convenzioni, di assicurare a «chiunque» e ad «ogni individuo» che si trovi legalmente nel suo territorio, dunque certamente anche allo straniero richiedente asilo, il diritto alla libertà di scelta della propria residenza nel territorio italiano: diritto che, con ogni evidenza, viene ad essere completamente cancellato per effetto della novella normativa sospettata di illegittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Carta Costituzionale, infatti, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (e dalle Regioni) «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ragion per cui l'eventuale violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano a livello sovranazionale si risolvono non solo in una violazione degli accordi assunti sul piano internazionale, ma anche in una violazione della Costituzione che, come tale, può comportare la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Alla luce di quanto innanzi esposto, dunque, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata con riferimento gli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018.

*P. Q. M.*

1) *Ordina all'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ... di iscrivere in via provvisoria K. F. all'anagrafe della popolazione residente del Comune di ..., riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare;*

2) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento gli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018;*

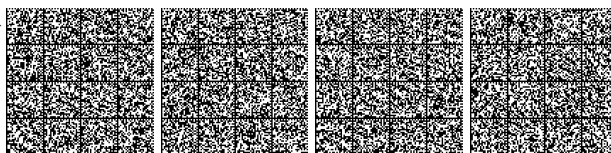
3) *Dispone la immediata trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;*

4) *Sospende il giudizio;*

5) *Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Salerno il 10 settembre 2019.

*Il Giudice: CAPUTO*



N. 230

*Ordinanza del 10 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da S. S. contro il Comune di C. P.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

TRIBUNALE DI SALERNO

SEZIONE FERIALE

Il Tribunale di Salerno, Sezione Feriale, nella persona del Giudice assegnatario del ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile dott. Mattia Caputo, all'esito della riserva formulata all'udienza del 22 agosto 2019 e ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al N.R.G. 5916/2019, avente ad oggetto: ricorso d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile tra S. S., nato in ... il ... , dimorante in ... alla Via ... presso la struttura ..., rappresentato e difeso, giusta mandato in calce al ricorso, dall'avv. Gianluca De Vincentis, presso il cui studio sito in Telese Terme (BN) alla Via Roma n. 85, elettivamente domicilia, ricorrente;

e Comune di ... (c.f. ...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta, dagli avv. ti Emilio Grimaldi e Raffaele Carpinelli, con i quali elettivamente domicilia in alla sede comunale di Via Vittorio Emanuele n. 1, resistente.

*Conclusioni delle parti*

All'udienza del 22 agosto 2019 le parti si riportavano ai propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in essi contenute ed il Giudice si riservava.

All'esito della Camera di consiglio il ricorso può ora essere deciso.

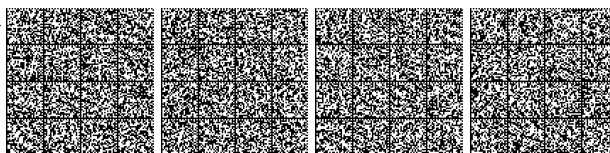
*Motivi della decisione*

*1. Il ricorso introduttivo.*

Con ricorso depositato il 6 giugno 2019 S. S. ha dedotto: che dimorerebbe da più di tre mesi a ... alla Via ... presso il centro ..., come risultante da autocertificazione allegata al ricorso, che sarebbe titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... il 23 gennaio 2019 e che sarebbe regolarmente soggiornante in Italia; che in data 15 aprile 2019 si sarebbe presentato presso l'Ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione nell'anagrafe del comune ove dimora; che il responsabile dell'Ufficio demografico gli avrebbe comunicato di non poter accettare la richiesta ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»), anche detto «Decreto Sicurezza», poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe un valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che il diniego alla richiesta di iscrizione nei registri dell'anagrafe sarebbe avvenuta alla presenza di una serie di persone; che con nota a mezzo pec del 9 maggio 2019 il difensore del ricorrente, nell'evidenziare l'illegittimo comportamento tenuto dal funzionario comunale, avrebbe invitato e diffidato il Comune di ... a procedere, nel termine perentorio di sette giorni,



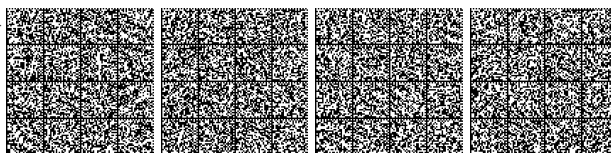
all'iscrizione del sig. S. S. nel registro anagrafico della popolazione residente in ...; che poiché il Comune non avrebbe provveduto a dare esecuzione a tale diffida, egli si vedrebbe costretto ad adire l'Autorità giudiziaria ordinaria in via d'urgenza, anche in considerazione del rischio, attuale ed evidente, di una grave compressione dei suoi diritti costituzionalmente garantiti; che nel caso di specie sussisterebbe la giurisdizione del Giudice ordinario, poiché nelle controversie in materia di iscrizione anagrafica l'Amministrazione comunale non eserciterebbe alcun potere di carattere discrezionale, essendo l'iscrizione e la cancellazione anagrafica atti dovuti in presenza dei presupposti di legge, rispetto ai quali la pubblica amministrazione sarebbe munita di un potere di mero accertamento; che, dunque, tali controversie avrebbero ad oggetto posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; che il decreto-legge n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018, convertito poi in legge n. 132/2018, pur avendo recato significative modifiche alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, non avrebbe previsto alcuna preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, incidendo soltanto sulla procedura semplificata di cui all'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Decreto Minniti»), che sarebbe stata abrogata implicitamente; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe aggiunto, tra l'altro, all'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 il nuovo comma 1-bis, che testualmente recita: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»; che da una prima analisi della nuova norma emergerebbe come essa non conterrebbe alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma si limiterebbe solo ad escludere che la particolare tipologia del permesso di soggiorno, motivata sulla richiesta di asilo, possa costituire documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che, infatti, l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 richiamerebbe espressamente il «Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente» (decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989) ed al «Testo unico Immigrazione» (art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998), le cui norme non richiedono, né richiamano, «titoli per l'iscrizione anagrafica», perché nell'ordinamento italiano non vi sarebbero situazioni di fatto o titolarità di documenti costituenti «titolo» per l'iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente; che, in particolare, l'iscrizione anagrafica sarebbe l'esito di un procedimento amministrativo ben descritto nel «Regolamento anagrafico della popolazione residente», che all'art. 13 evidenzerebbe che l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti di ufficio» (art. 15), ad accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti ed accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti (art. 18-bis) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile» (art. 19); che, dunque, la registrazione anagrafica registrerebbe la volontà delle persone, italiane o straniere, le quali avendo una dimora, avrebbero fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, avrebbero stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 escluderebbe la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza, prevedendo che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente»; che, pertanto, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si troverebbero sullo stesso piano, dovendo dimostrare chi chiede l'iscrizione l'elemento oggettivo della stabile permanenza in un luogo e l'elemento soggettivo della volontà di rimanervi; che, quindi, lo straniero in aggiunta a tali elementi dovrebbe dimostrare solo di essere regolarmente soggiornante in Italia, con la conseguenza che il permesso di soggiorno non sarebbe mai stato titolo per l'iscrizione stessa, rilevando solo ai fini della regolarità del soggiorno; che per la giurisprudenza consolidata (Cass. Civ., SS.UU. n. 499/2000) l'iscrizione anagrafica si configurerebbe quale diritto soggettivo con corrispondente obbligo dell'Amministrazione comunale di darvi corso, senza alcun potere discrezionale ma di mero accertamento; che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954 l'iscrizione anagrafica costituirebbe un vero e proprio dovere per ciascun individuo regolarmente soggiornante, il cui mancato adempimento sarebbe espressamente sanzionato penalmente dal successivo art. 11 della medesima legge; che occorrerebbe allora interrogarsi sulla reale portata della modifica che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe apportato mediante l'inserimento del comma 1-bis nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015; che per comprendere la reale portata di questa aggiunta normativa bisognerebbe considerare che il menzionato art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 ha abrogato la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis del decreto-legge n. 142/2015, introdotto con la legge n. 46/2017 che ha convertito a sua volta il decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017, così abolendo, di fatto, la c.d. «procedura semplificata» prevista da tale norma; che l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogata, avrebbe stabilito: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile





della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti»; che, quindi, in base a tale disposizione, sarebbe stato introdotto un regime di iscrizione anagrafica c.d. «semplificata», basata sulla semplice dichiarazione del responsabile del centro ed in deroga al termine di tre mesi previsti dal Testo unico Immigrazione; che, dunque, mentre l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogato, avrebbe previsto un automatismo nell'iscrizione anagrafica, sganciandola sia dalla dichiarazione dell'interessato sia dagli accertamenti dell'ufficiale dell'anagrafe — basandosi così solo sulla comunicazione del responsabile del centro, il nuovo art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe inteso soltanto abolire tale automatismo, chiarendo che non vi sarebbe una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che, del resto, laddove il legislatore avesse voluto introdurre un esplicito divieto di iscrizione anagrafica per lo straniero con permesso di soggiorno per asilo richiesto, per coerenza sistematica avrebbe dovuto modificare l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, che equipara le modalità di iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, prevedendo un'esplicita eccezione per i richiedenti asilo; che, inoltre, qualsiasi diversa interpretazione andrebbe a pregiudicare i diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale; che nell'ordinamento giuridico italiano la nozione e la disciplina del diritto alla residenza sarebbe contenuta nella Costituzione (articoli 2, 3, 14, 16 e 32) e nel codice civile (articoli 43 e ss.), nonché nella legislazione speciale (art. 223 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989); che, dunque, in virtù del principio di gerarchia delle fonti occorre partire dalle norme costituzionali, che riconoscerebbero il diritto alla residenza come un diritto soggettivo e, di conseguenza, attribuirebbero anche al diritto all'iscrizione anagrafica consistenza di diritto soggettivo; che il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) rientrerebbe nei diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce ai sensi dell'art. 2 della Carta costituzionale, norma strettamente connessa all'art. 3 della Costituzione, ed in particolare al rispetto ed all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale; che anche l'art. 16 della Costituzione tutelerebbe il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) laddove sancisce la libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dalla Carta costituzionale sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti in Italia, purché regolarmente soggiornanti; che la mancata iscrizione nei registri dell'anagrafe della popolazione residente comporterebbe una serie di disagi di notevole rilievo per un cittadino, impedendogli l'esercizio dei diritti fondamentali che l'ordinamento gli riconosce; che, in particolare, la materia anagrafica sarebbe collegata ad esigenze di interesse pubblico, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015), per poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972), per la determinazione del valore I.S.E.E. richiesto per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990), ai fini della decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1-ter, decreto legislativo n. 286/1998, per il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), per poter procedere all'istruzione scolastica, all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione, nonché per poter accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso; che da tutto quanto esposto emergerebbe come l'inerzia del Comune di ... avrebbe ripercussioni gravissime per il ricorrente, privandolo di un riconoscimento che gli spetta di diritto e, in tal modo, impedendogli l'esercizio di diritti fondamentali connessi alla residenza; che tutto ciò giustificherebbe il ricorso alla tutela cautelare d'urgenza; che, del resto, non vi sarebbero altri strumenti cautelari tipici che consentirebbero nella fattispecie concreta, la specifica tutela richiesta; che il ricorrente avrebbe intenzione di promuovere innanzi all'Autorità giudiziaria adita un giudizio volto ad accertare il comportamento ostruzionistico posto in essere dal comune atto ad impedire l'iscrizione anagrafica, con conseguente condanna dello stesso alla cessazione di tale illegittima condotta; che vi sarebbe altresì il «*fumus boni iuris*», inteso come presenza di elementi che, ad una cognizione sommaria, fondano l'opinione positiva circa l'esistenza e la tutelabilità del diritto azionato; che ricorrerebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», integrato dall'imminenza di un pregiudizio grave ed irreparabile che può compromettere notevolmente il diritto azionato nel periodo necessario a farlo valere in via ordinaria.

In virtù di quanto innanzi esposto S. S. ha formulato le seguenti conclusioni: con decreto «*inaudita altera parte*» e contestuale fissazione di udienza di comparizione nel termine di cui all'art. 669-sexies, comma 2, codice di procedura civile, ovvero con ordinanza, previa convocazione delle parti in apposita udienza ai sensi dell'art. 669-sexies, comma 1, codice di procedura civile, al fine di emettere i provvedimenti che appariranno più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito; ordinare al Sindaco del Comune di ..., anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, previo accertamento del diritto alla residenza del ricorrente, l'immediata iscrizione del ricorrente nel registro anagrafico della popolazione residente nel



Comune di ...; adottare ogni altro opportuno provvedimento utile e consequenziale al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali del ricorrente; condannare il Comune di ... al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 2. La comparsa di costituzione e risposta.

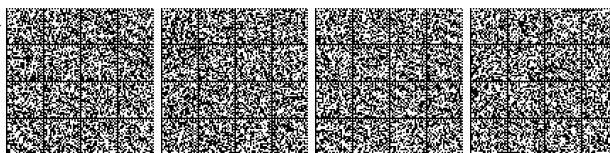
Si è costituito in giudizio il Comune di ... eccependo: che a fronte della diffida del difensore di parte ricorrente con cui questi aveva chiesto l'iscrizione anagrafica di S. S. nei registri dell'anagrafe civile del Comune, il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ..., con nota prot. n. 17228 del 23 maggio 2019 il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ..., avrebbe inoltrato apposita richiesta di parere all'Ufficio territoriale di ... - Prefettura Area II Bis - al fine di fornire utili ed indispensabili indicazioni operative inerenti le «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» ai richiedenti asilo internazionale; che tale richiesta sarebbe, allo stato, rimasta inevasa; che, ad ogni modo, la circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018, sancirebbe che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e che la circolare del Ministero dell'interno n. 83744/2018, prevederebbe che «ai richiedenti asilo — che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) — vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA E CAS)»; che il decreto-legge n. 113/2018 in vigore dal 5 ottobre 2018, all'art. 13, comma 1, avrebbe apportato modificazioni al decreto legislativo n. 142/2015, incidendo sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale; che, in particolare, la lettera a) avrebbe modificato l'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015, prevedendo — al comma 1 — che il permesso di soggiorno ivi disciplinato, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, costituisce documento di riconoscimento e stabilendo — nel nuovo comma 1-bis — che lo stesso non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998; che la lettera b) avrebbe sostituito il comma 3 dell'art. 5 — che individuava nei centri o strutture di accoglienza il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica dei richiedenti — prevedendo (alla lettera b, n. 1) ora che l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti sarebbe assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2 (dell'art. 5, decreto legislativo n. 142/2015) e modificando (alla lettera b, n. 2) il successivo comma 4, disponendo che il Prefetto possa stabilire un luogo di domicilio (non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare; che la lettera e), infine, avrebbe abrogato l'art. 5-bis che aveva riconosciuto l'applicabilità dell'istituto della convivenza anagrafica all'iscrizione dei richiedenti protezione internazionale ospitati in strutture di accoglienza. Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015, non può consentire l'iscrizione anagrafica; che non vi sarebbe il «*fumus boni iuris*», anche perché non si evincerebbe con chiarezza se lo stesso voglia continuare a risiedere nel Comune di ...; che difetterebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», poiché il presupposto del danno grave ed irreparabile non sarebbe stato dimostrato dal ricorrente.

In virtù di quanto innanzi esposto il Comune di ... ha formulato le seguenti conclusioni: in sede cautelare, rigettare il ricorso proposto, in quanto infondato; nel merito, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, respingere il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto; condannare S. S. al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 3. La giurisdizione del Giudice ordinario.

In via del tutto preliminare è opportuno chiarire che nel caso di specie sussiste la giurisdizione del Giudice ordinario e, dunque, del Tribunale adito.

Infatti, come chiarito dalla Corte di cassazione civile a Sezioni unite (*cf.* Cassazione civ., SS.UU. n. 449/2000) le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono posizioni giuridiche che hanno la consistenza di diritto soggettivo, per le quali, dunque, secondo il generale criterio di riparto di giurisdizione, ha cognizione il Giudice ordinario. Come osservato dalle Sezioni unite civili l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (regolato dalla legge n. 1228/1954 e dal regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 136/1958, a sua volta sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989) costituisce uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza (a carattere notiziale), predisposto sia nell'interesse della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Da un lato, infatti, vi è l'interesse della pubblica amministrazione ad avere una certezza — sia pure relativa — circa la composizione ed i movimenti della popolazione che si trova sul territorio italiano, dall'altro lato c'è invece l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche funzionali e necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici che l'ordinamento attribuisce loro e, più in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Tutta l'attività svolta dall'Ufficiale dell'anagrafe civile è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo assolutamente vincolato, senza che residui alcun margine o momento di discrezionalità, essendo predeterminati in modo rigido i presupposti per le iscrizioni, modificazioni e



cancellazioni anagrafiche, per cui la pubblica amministrazione ha soltanto il potere di accertare l'effettiva sussistenza in concreto dei presupposti legali. Pertanto la indubbia natura vincolata dell'attività amministrativa in questo ambito unitamente alla circostanza che la disciplina (primaria e secondaria) che regola la materia anagrafica è dettata (anche) nell'interesse della popolazione residente implicano che in tale ambito il privato — cittadino o straniero che sia — vanti nei confronti della pubblica amministrazione un autentico diritto soggettivo, come tale devoluto alla giurisdizione del Giudice ordinario.

Alla luce di quanto innanzi esposto consegue che il ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile è stato correttamente proposto innanzi a questo Tribunale.

#### 4. La residualità della tutela cautelare invocata.

Fermo quanto innanzi esposto, va ora verificata la sussistenza del presupposto, indefettibile per l'ammissibilità della tutela cautelare richiesta dal ricorrente, della «residualità» del ricorso d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile.

Il sistema normativo in materia di tutela cautelare, infatti, individua lo strumento rimediabile di cui all'art. 700 codice di procedura civile quale rimedio a carattere «residuale» — come rivela il dato letterale con cui si apre la norma, «Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo» —, dunque ammissibile soltanto nei casi in cui la situazione di cui il ricorrente invoca la protezione da parte dell'ordinamento non possa essere salvaguardata attraverso altri rimedi già prefigurati dal legislatore, tipici.

Nella fattispecie concreta ricorre il requisito della «residualità» della tutela invocata dalla parte ricorrente, che è stato correttamente azionato, mancando nella specie una tutela cautelare tipica in grado di assicurare in modo pieno ed effettivo, nelle more di un eventuale giudizio di merito, il diritto soggettivo per cui questi ha agito *ex art. 700* codice di procedura civile.

#### 5. Il «fumus boni iuris» ed il «periculum in mora».

Occorre, pertanto, procedere alla verifica della sussistenza dei presupposti della tutela d'urgenza, ovvero il «*fumus boni iuris*» e il «*periculum in mora*».

Il «*fumus boni iuris*» viene generalmente inteso come l'esistenza di elementi che, sulla base di una cognizione sommaria (cioè ad un esame «*prima facie*»), fondino l'opinione positiva in ordine alla esistenza e tutelabilità del diritto azionato in chiave di c.d. «verosimiglianza» della pretesa azionata in via giudiziale («*ex multis*» tribunale Roma, Sez. XI, 27 gennaio 2017).

Orbene, al fine di stabilire se sussista nell'ordinamento italiano un diritto soggettivo del richiedente asilo titolare di permesso di soggiorno ad ottenere l'iscrizione al registro dell'anagrafe si rende necessario esaminare il complesso quadro normativo attualmente vigente in tale materia.

Il Comune di ... resistente ha eccepito che ai sensi dell'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Codice Minniti»), come modificato dall'art. 13 comma 1, lettera *a*), numero 2) del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») poi convertito in legge n. 132/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrebbe più consentire allo straniero richiedente di ottenere l'iscrizione anagrafica.

La norma di cui al comma 1-*bis*, di nuovo conio, sancisce che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa pone, dunque, all'interprete il problema di individuare il significato di tale disposizione, al fine di stabilire se lo straniero che abbia conseguito un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua domanda di protezione internazionale sia (ancora) titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere l'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune (così come l'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, non modificato, prevede per lo straniero regolarmente soggiornante).

In questa prospettiva occorre prendere in considerazione il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente», che nel regolare l'iscrizione all'anagrafe, individua puntualmente:

- i soggetti che rendono le dichiarazioni e i presupposti affinché le possano rendere (art. 6);
- i casi nei quali si può richiedere l'iscrizione anagrafica (art. 7);
- le dichiarazioni da rendere per ottenere l'iscrizione all'anagrafe (art. 13);
- gli accertamenti compiuti dall'ufficiale dell'anagrafe (art. 14).

L'art. 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 individua il novero dei soggetti che possono richiedere l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, stabilendo: «1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione



residente viene effettuata: *a)* per nascita, presso il comune di residenza dei genitori o presso il comune di residenza della madre qualora i genitori risultino residenti in comuni diversi, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nel comune ove è residente la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato; *b)* per esistenza giudizialmente dichiarata; *c)* per trasferimento di residenza dall'estero dichiarato dall'interessato non iscritto, oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, anche tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancanza di precedente iscrizione.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore».

L'art. 7, comma 1, lettera *b)* contempla dunque il trasferimento della residenza dall'estero tra i casi che attribuiscono il diritto all'iscrizione anagrafica. Lo straniero, peraltro, come si evince dal terzo comma di tale norma, è tenuto a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune ogni volta che ottiene il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tutti coloro che richiedono l'iscrizione anagrafica devono rendere delle dichiarazioni, di cui sono responsabili: l'art. 13 individua il contenuto della dichiarazione e l'art. 6 richiede che colui che rende la dichiarazione compri la propria identità mediante un documento di riconoscimento.

L'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 prevede che «1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti: *a)* trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero; *b)* (...)» mentre l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 recita: «1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13 (...). 2. (...) 3. Le persone che rendono dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento».

A fronte delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13 di cui sopra, in un caso rientrante tra quelli legittimanti individuati dall'art. 7, da un soggetto munito di documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 6, l'ufficiale dell'anagrafe accerta l'effettiva sussistenza dei requisiti e procede all'iscrizione.

Ciò si desume dal disposto dell'art. 18-*bis* che prevede: «1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione.

L'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, poi, nel prevedere uno specifico adempimento compiuto dall'ufficiale dell'anagrafe, individua un ulteriore requisito per ottenere l'iscrizione ovvero quello, c.d. «oggettivo», della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione: «2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione (o la mutazione) anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica.

Per quanto concerne le persone che trasferiscono la propria residenza dall'estero, l'art. 14, comma 1, richiede che «Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a)*, la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente», così imponendo una ulteriore verifica ovvero il possesso in capo al richiedente di un passaporto o un documento di natura equipollente.

Effettuata la ricognizione della normativa in materia di anagrafe, deve ora passarsi all'esame dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», altra norma richiamata, al pari del succitato decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, dal nuovo art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, oggetto di esame in questa sede.

L'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 sancisce che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata





ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

La disposizione in esame stabilisce, quindi, in primo luogo che lo straniero ha diritto alle iscrizioni anagrafiche alle stesse condizioni del cittadino italiano; in secondo luogo che perché ciò avvenga lo straniero deve essere regolarmente soggiornante ed infine che la dimora dello straniero si considera abituale (ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe civile e, dunque, della fissazione della residenza), quando è documentata la sua permanenza per più di tre mesi presso un centro di accoglienza.

Individuate le norme cui l'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015 fa riferimento in punto di iscrizione nell'anagrafe per gli stranieri che siano muniti di permesso di soggiorno per asilo, si può ora passare a scrutinare la norma di nuovo conio, al fine di comprenderne il reale significato.

L'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, introdotto all'interno del c.d. «Codice Minniti» dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») sancisce: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Tuttavia dalla disamina sopra svolta è emerso che le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 ed all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 non richiedono espressamente alcun «titolo» ai fini della loro operatività.

La normativa in materia di anagrafe, infatti, pone quali presupposti ai fini dell'operatività dell'iscrizione delle «dichiarazioni», ricognitive di uno stato di fatto di natura oggettiva (nel caso di specie, l'avvenuto trasferimento dall'estero) e richiede «accertamenti» quale quello relativo all'effettiva sussistenza della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione anagrafica. A sua volta l'art. 6, comma 7, del Testo unico Immigrazione si limita a chiarire quando la dimora di uno straniero possa definirsi abituale e a quali condizioni lo straniero possa ottenere l'iscrizione anagrafica.

A ben vedere, tuttavia, entrambe le normative sono accomunate da un minimo comune denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che lo straniero richiedente soggiorni regolarmente sul territorio italiano e che sia in possesso di un documento di riconoscimento.

Il requisito della regolarità del soggiorno viene richiesto dall'ordinamento da una parte per l'operatività dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, cioè per ottenere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni del cittadino italiano e dall'altra per ottenere l'iscrizione stessa, dal momento che l'art. 7, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 impone allo straniero di rinnovare gli adempimenti al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il requisito del possesso di un documento di riconoscimento è invece richiesto dall'ordinamento da un lato per provare l'identità per poter rendere le dichiarazioni di cui all'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'altro per dimostrare l'identità per poter trasferire la residenza dall'esterno ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989.

Così ricostruito, al fine di scrutinare la fondatezza oppure no del ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile sotto il profilo della sussistenza del «*fumus boni iuris*» il perimetro normativo di riferimento, costituito dall'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 (richiamati dal «Codice Minniti») ad una prima lettura, che si arresti sul piano di una interpretazione letterale (che in base all'art. 12 delle Preleggi è il primo canone ermeneutico cui l'interprete deve fare ricorso nell'applicare la legge) appare evidente che l'espressione di nuovo conio contenuta nell'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui «il permesso di soggiorno non costituisce titolo» assume un immediato significato, e cioè che il permesso di soggiorno non prova, ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune in cui si intende risiedere, la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia, né costituisce a tal fine documento di riconoscimento. Quest'interpretazione letterale risulta confermata dall'intero dettato normativo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 in cui la novella disposizione è stata innestata dal legislatore: l'art. 4 del «Codice Minniti», infatti, è volto a delineare il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, individuandone la valenza giuridica, stabilendo da una parte che il permesso di soggiorno costituisce titolo di legittima permanenza dello straniero sul territorio nazionale, dall'altra che esso è un equipollente del documento di riconoscimento ai sensi di legge (comma 1).

L'introduzione della disposizione oggetto di esame al comma 1-*bis* dell'art. 4 decreto legislativo n. 142/2015, allora, non può essere considerata casuale, e fornisce una conferma di quanto già evidente sul terreno del dato letterale, ovvero che ai soli fini della disciplina dell'iscrizione all'anagrafe il permesso di soggiorno non attesta la regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio e non costituisce documento di riconoscimento.



Il compito dell'interprete nell'individuare il significato di una norma, specie se di nuova introduzione e dal significato «dubbio», come nella fattispecie concreta, non può però fermarsi soltanto al criterio ermeneutico letterale; l'art. 12 delle Preleggi, infatti, impone di fare ricorso anche al c.d. «criterio teleologico», imponendogli di tenere conto nell'attività interpretativa anche dell'intenzione del legislatore.

Sotto questo profilo è noto che con l'«*intentio legis*» non vada intesa come la volontà soggettiva di chi ha concorso in un determinato momento storico ad emanare la norma, bensì l'intenzione obbiettivizzata nella legge, cioè la sua ragione, l'interesse specifico che con essa si tende a salvaguardare.

L'«*intentio legis*» oggettiva si desume dai lavori preparatori e dalle relazioni di accompagnamento delle leggi.

Ebbene, la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 113/2018 espressamente statuisce sul punto che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (...) l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica dello straniero».

Dalla relazione di accompagnamento emerge, dunque, in modo chiaro ed inequivoco come il legislatore, attraverso l'introduzione del comma 1-*bis* nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 abbia avuto di mira un sensibile restringimento delle maglie normative per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti degli stranieri muniti di permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Tale scelta si spiega, come esplicitato dalla relazione di accompagnamento, alla luce dell'esigenza di definire quale sia la condizione giuridica dello straniero e se cioè abbia diritto o meno alla permanenza sul territorio nazionale a seguito del riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale. In altri termini, secondo il legislatore la «precarietà» ed «interinalità» della posizione in cui si trova lo straniero in attesa che sia definito il suo procedimento di protezione internazionale, osta all'iscrizione dello stesso nell'anagrafe del comune in cui questi intenda fissare la propria residenza. Di conseguenza il legislatore ha consapevolmente subordinato il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, all'esito della definizione (positiva o negativa) della richiesta di protezione dello straniero.

Questo dato è ulteriormente confermato dalla Circolare del Ministero dell'interno n. 15 del 18 ottobre 2018 che, pur avendo natura di atto amministrativo a carattere interno all'amministrazione, come tale subordinato alla legge, può comunque assumere un qualche rilievo nella vicenda che ci occupa, in quanto emessa dal Ministero dell'interno, tra le cui prerogative rientra, tra le altre, proprio la materia dell'anagrafe.

La circolare sancisce espressamente che «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142/2015 non potrà consentire l'iscrizione anagrafica».

A confermare vieppiù l'interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015 come norma volta ad escludere che lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo possa oggi ottenere l'iscrizione del suo nominativo nell'anagrafe del comune ove risiede vi è poi il Dossier n. 66/2 del 9 novembre 2018 redatto dal Servizio Studi ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura del Senato della Repubblica (Dossier reperibile dal sito web del Senato della Repubblica) che, pur non avendo alcuna rilevanza normativa, registra e documenta l'attività degli organi parlamentari.

Il Dossier, alle pagine da 126 a 129 esamina le modifiche in materia di iscrizione anagrafica, evidenziando che «la disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta a silo Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente. In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali (...)».

Sia il canone dell'interpretazione letterale sia quello dell'interpretazione teleologica conducono, dunque, allo stesso risultato: per il legislatore il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta (più) la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

Così individuato il significato della disposizione in esame, si pone il problema di capire se l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia conforme oppure no alla Costituzione, laddove si risolve nel privare, sia pure limitatamente all'iscrizione all'anagrafe, il permesso di soggiorno dell'effetto giuridico ontologicamente riconnesso al suo rilascio, ovvero quello di attestare la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia.

Un problema di legittimità costituzionale, a ben vedere, si pone ad avviso di questo Giudice in quanto è precluso all'interprete fare ricorso ad ulteriori canoni interpretativi, stante la soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.), nonché considerato che l'utilizzo di altri criteri interpretativi si risolverebbe in un'interpretazione in evidente — e non



consentito — contrasto con il dato letterale della norma e con l'intenzione del legislatore sottesa all'introduzione della stessa (che nel caso di specie conferma ed avvalorava il dato letterale).

Una tale operazione, infatti, finirebbe inevitabilmente per dare luogo ad una «*interpretatio abrogans*», in palese contrasto con l'esercizio della potestà legislativa in capo all'organo a ciò deputato.

Ogni forma di interpretazione consentita all'interprete, infatti, non può mai essere sganciata dal dato letterale potendo, al massimo, arrivare ad individuare un risultato che rientri tra i possibili significati semantici delle parole utilizzate dal legislatore, nonché dalla loro connessione (art. 12 Preleggi).

Ed in particolare, occorre in questa sede interrogarsi circa la possibilità di fornire alla disposizione di cui occorre fare applicazione nel caso di specie un'interpretazione conforme alla Costituzione o «costituzionalmente orientata».

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale («*ex multis*» Corte costituzionale n. 77 del 12 marzo 2007), infatti, la eventuale questione di legittimità costituzionale è inammissibile laddove il Giudice non abbia dapprima tentato la via dell'interpretazione «costituzionalmente orientata», cioè in grado di conciliare il significato di una norma con la Costituzione e con i valori in essa consacrati, in tal modo facendola salva.

Sul punto è noto che vari Tribunali hanno seguito il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata: si tratta del Tribunale di Bologna con l'ordinanza del 2 maggio 2019, del Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18 marzo 2019 e del Tribunale di Genova con l'ordinanza del 22 maggio 2019.

Queste pronunce sono tra loro accomunate dal medesimo percorso argomentativo, giungendo al risultato per cui l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 non pone un divieto espresso di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno. Alcuni Giudici di merito sono addivenuti a quest'interpretazione — costituzionalmente orientata — muovendo da due argomentazioni.

La prima è che la locuzione della nuova norma prevede che il permesso di soggiorno «non costituisce titolo» ma, da una disamina della normativa di settore, si evince che il permesso di soggiorno non costituisce mai «titolo» per l'iscrizione all'anagrafe, costituendo mera prova della regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio.

La seconda motivazione risiede nella circostanza che il decreto legislativo n. 142/2015 all'art. 5-*bis* — come introdotto dalla legge n. 46/2017, poi abrogato proprio dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») aveva introdotto una procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo.

La norma oggi abrogata così recitava: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

Questa procedura, derogando alla disciplina c.d. «ordinaria» di iscrizione all'anagrafe, prevedeva che fosse il responsabile del centro di accoglienza che ospitava il migrante ad effettuare una comunicazione all'ufficio dell'anagrafe e, quindi, che non fosse il diretto interessato a richiedere l'iscrizione.

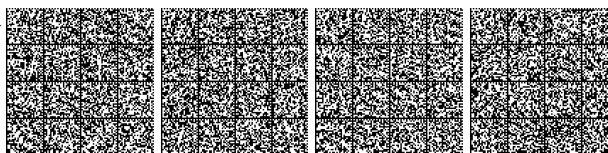
Secondo i Tribunali che hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, dunque, considerato che il decreto-legge n. 113/2018 da un lato ha abrogato tale procedura di iscrizione c.d. «semplificata» (abrogando l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015) e stabilendo dall'altro che «il permesso di soggiorno “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ...”», si sarebbe limitata ad eliminare ogni automatismo tra il rilascio del permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe, automatismo che era posto a fondamento dell'art. 5-*bis* sopra richiamato).

Secondo le pronunce in oggetto, questa soluzione interpretativa troverebbe riscontro nel fatto che il decreto-legge n. 113/2018 non ha apportato alcuna modifica all'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998 in punto di parificazione tra stranieri regolarmente soggiornanti (ivi compresi quelli in possesso di permesso di soggiorno quali richiedenti asilo) e cittadini italiani ai fini dell'iscrizione all'anagrafe.

Tale interpretazione non appare a questo Giudice condivisibile.

Essa, infatti, ancorché apprezzabile nel cercare di attribuire alla norma in oggetto un significato costituzionalmente orientato, finisce per svuotare la norma di qualsiasi portata innovativa, realizzando, di fatto, un'abrogazione per via interpretativa della stessa, operazione assolutamente non consentita al Giudice.

Non sembra potersi ritenere, infatti, che l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia interpretabile nel senso di essere norma diretta ad abolire la procedura di iscrizione c.d. «semplificata» poichè non vi era alcuna



necessità di ribadire l'elisione dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, già realizzata mediante l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 proprio ad opera del decreto-legge n. 113/2018 attraverso l'introduzione di un'ulteriore disposizione. Non si comprende, invero, per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto abrogare la procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe mediante un duplice intervento sul medesimo testo normativa, ovvero il decreto legislativo n. 142/2015.

Inoltre, tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, nei casi dubbi si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente, in ossequio al principio generale di conservazione degli atti giuridici che governa l'ordinamento italiano.

Ad ogni modo, poi, anche qualora si volesse attribuire alla norma di cui all'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 il significato attribuito dai suddetti Tribunali, non si comprende quale sia il senso del richiamo da essa effettuato all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, laddove si afferma che il permesso di soggiorno non è titolo ai sensi di quella norma: l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, infatti, non si occupa in alcun modo dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, limitandosi piuttosto a enucleare la regolarità del soggiorno dello straniero quale condizione per la parificazione al cittadino ai fini dell'applicazione della disciplina.

Né appare rilevante la mancata modifica dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 testo unico immigrazione, che viene evocata dall'orientamento «costituzionalmente orientato» a riprova dell'applicazione della disciplina c.d. «ordinaria» in materia di iscrizione all'anagrafe anche al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, non rileva in alcun modo. Anzi, è proprio l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 che, in qualità di norma di pari rango e posteriore, introducendo una deroga, sottrae uno spazio applicativo all'art. 6 del Testo unico Immigrazione, così escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione.

Per tutte le ragioni innanzi esposte, dunque, si ritiene di non poter dare continuità all'interpretazione prospettata nelle pronunce richiamate dal ricorrente nel ricorso, secondo la quale la norma in questione «sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residente e per i cittadini italiani».

D'altra parte, se è vero che il Giudice nell'esercizio del suo potere di sindacato diffuso sulla legittimità costituzionale delle norme deve tentare sempre la strada dell'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata della norma prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, è altrettanto vero che l'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata non può mai risolversi in una attività che si risolva, di fatto, nell'abrogare una norma, attività questa consentita soltanto al legislatore e, in caso di contrasto della norma con la Costituzione, alla Corte costituzionale mediante una pronuncia che espella «*ex tunc*» la norma dal sistema normativo.

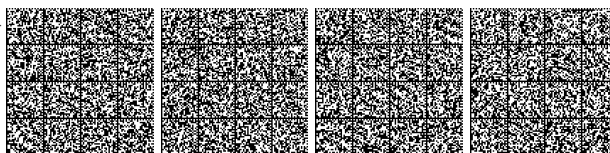
In ordine alla chiarezza del portato normativo si è espresso recentemente anche il Tribunale di Trento con l'ordinanza dell'11 giugno 2019, sancendo che l'attuale assetto normativo preclude l'iscrizione all'anagrafe al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, arrivando ad affermare che la «palese chiarezza della relativa normativa richiamata, di cui all'art. 4, comma 1-*bis* della legge n. 142/2015, così come modificato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, che esclude, *per tabulas*, la possibilità per il richiedente protezione di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune, ove è di fatto residente».

Il Tribunale di Trento, inoltre, richiama il palese significato della norma quale limite per l'interprete.

Così ricostruita l'interpretazione della disposizione e chiarita l'impossibilità di riconnettere alla stessa un significato diverso — ed opposto — rispetto a quello che conduce alla preclusione all'iscrizione anagrafica per il richiedente, pena lo stravolgimento non consentito del dettato normativo, si rende allora necessario effettuare un'analisi circa la compatibilità della norma con il sistema costituzionale, tenuto conto che il Giudice ha sottoposto all'attenzione delle parti in sede di udienza di comparizione, la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015.

Appare allora chiaro che alla luce dell'attuale assetto normativa la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per difetto del requisito indispensabile del «*fumus boni iuris*», essendo legittimo il diniego di iscrizione anagrafica opposto dal comune di ... nei confronti del ricorrente, il quale non sarebbe titolare di alcun diritto soggettivo ad ottenere la predetta iscrizione anagrafica.

Laddove si dovesse ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata «*ex officio*» si renderebbe necessario indagare il rapporto tra tutela cautelare e sospensione del processo per rimessione della questione alla Corte costituzionale.





Tuttavia, prima di passare allo scrutinio della legittimità costituzionale della norma e della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, appare utile soffermarsi sulla sussistenza del presupposto indefettibile della tutela cautelare del «*periculum in mora*», e ciò per due ragioni: la prima risiede nel fatto che, laddove non si dovesse ritenere sussistente il «*periculum in mora*» si imporrebbe il rigetto della domanda cautelare a prescindere dalla sussistenza del «*fumus boni iuris*», rendendosi quindi ultronea qualsiasi valutazione sulla (il)legittimità costituzionale della norma e sulla conseguente possibilità di introdurre un incidente di legittimità costituzionale, poiché la questione sarebbe allora irrilevante ai fini del decidere. La seconda ragione sta nel fatto che l'esame del «*periculum in mora*» potrà già fornire elementi in ordine alla individuazione dei diritti che risultano eventualmente compromessi dalla mancata iscrizione all'anagrafe e, dunque, indizi che potranno risultare eventualmente utili a vagliare la non manifesta fondatezza della questione.

Quanto all'ulteriore requisito di legge, parimenti indefettibile ai fini dell'accoglimento del ricorso cautelare, del «*periculum in mora*», si osserva che tale presupposto richiede, in particolare, la prova da parte di chi invoca la tutela d'urgenza che i tempi connaturati alla tutela in via ordinaria del diritto — fondatamente azionato, secondo una valutazione sommaria — determinano il pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile, da intendersi quale danno incombente in concreto e non suscettibile di essere ristorato mediante risarcimento per equivalente.

Il ricorrente ha argomentato la sussistenza del «*periculum in mora*» nella propria impossibilità di esercitare diritti e facoltà, che presuppongono l'avvenuta iscrizione all'anagrafe dei residenti, impossibilità che porterebbe quindi a pregiudizi non ristorabili per equivalente monetario all'esito della definizione di un eventuale giudizio di merito.

Nel ricorso introduttivo i pregiudizi sono stati indicati dal ricorrente, anche mediante il richiamo a quanto affermato dalla giurisprudenza di merito, che ha evidenziato come la mancata iscrizione anagrafica rischi di impedire l'esercizio effettivo di diritti di rilievo costituzionale che potrebbero subire un pregiudizio irreparabile.

I diritti che costituzionalmente rilevanti che risulterebbero impediti a causa del rifiuto del Comune di ... di iscrivere il ricorrente nel registro dell'anagrafe del comune sono stati così individuati:

il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015);

il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972);

il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990);

il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1, legge n. 91/1992;

il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada);

il diritto di accedere all'istruzione scolastica;

il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione;

il diritto di accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso. Stante la pacifica possibilità per legge di esercitare tali diritti e facoltà solo successivamente all'iscrizione di un soggetto nell'anagrafe di un comune italiano, risulta provata la sussistenza del «*periculum in mora*», poiché al di là del concreto ed effettivo esercizio di tali diritti, eventualmente negato, va considerato che il diniego opposto dall'Amministrazione comunale al ricorrente sta indubbiamente impedendo a quest'ultimo ed impedirà, almeno fino alla definizione del suo procedimento di richiesta di asilo (o di un ordinario giudizio di merito) l'esercizio di tutti i diritti e le facoltà sopra indicate la cui violazione, essendo tali diritti e facoltà inerenti alla persona in quanto tale, non può essere riparata per equivalente, «*ex post*», all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisca la illegittimità del rifiuto.

In virtù di quanto innanzi esposto, dunque, che nel caso di specie sussiste il presupposto del «*periculum in mora*». 6. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018

L'accertamento della sussistenza del requisito del «*periculum in mora*» richiesto dall'art. 700 codice di procedura civile per l'accoglimento del ricorso cautelare implica che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 assume il carattere della «rilevanza» nel presente giudizio. «Rilevanza» della questione che ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953 costituisce insieme alla «non



manifesta infondatezza» della stessa uno dei due requisiti di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge.

La rilevanza, infatti, «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte cost. sentenza n. 13/1965) o «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost. sentenza n. 77/1983), ragion per cui essa ricorre nella vicenda in esame, dal momento che il procedimento cautelare in oggetto non può essere definito senza fare applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Il ricorrente, infatti, ha adito l'autorità giudiziaria a seguito del rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente pronunciato dall'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ..., il quale ha fondato il diniego alla richiesta di iscrizione proprio sull'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Nella presente fase cautelare, quindi, il Giudice è chiamato a pronunciare provvedimenti opportuni, facendo applicazione di quella norma.

Alla luce di tutto quanto sopra enunciato sub par. 4), si dovrebbe addivenire al rigetto della domanda cautelare per difetto del requisito del «*fumus boni iuris*», poiché l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 così come interpretato sulla base del criterio letterale e teleologico risulta avere il significato per cui lo straniero in possesso di permesso di soggiorno quale richiedente asilo non ha diritto ad ottenere l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia, proprio il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale della norma, abilita il Giudice che è chiamato a farne applicazione a sollevare la relativa questione.

Infatti, se da un lato la rilevanza della questione appare pacifica, dall'altro, occorre soffermarsi sul rapporto tra tutela cautelare e questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nell'ambito del relativo giudizio.

È evidente, infatti, che l'ontologica celerità che permea il rito cautelare entra in rotta di collisione con il meccanismo di sospensione del processo per rimessione della questione al vaglio della Corte costituzionale, così determinandone un arresto, sia pure temporaneo.

L'interferenza tra i due giudizi non può essere risolta accedendo alla soluzione che opta per la assoluta incompatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la soluzione pecca per eccessivo formalismo ed obbliga il Giudice della cautela — chiamato a fornire una tutela a fronte di situazioni minacciate da pregiudizio imminente ed irreparabile — a negare la tutela stessa, facendo applicazione di una norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Allo stesso tempo, in un sistema giuridico di sindacato costituzionale accentrato in capo alla Corte costituzionale, non appare percorribile neanche la soluzione diametralmente opposta, e cioè quella del Giudice che concede la tutela cautelare mediante la semplice disapplicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Quest'ultima soluzione finirebbe per trasformare il Giudice di merito in «Giudice delle leggi», creando così una vistosa anomalia del sistema, per cui si assisterebbe ad un esercizio di un potere costituzionale (quello di stigmatizzare le norme incostituzionali, espellendole definitivamente dal sistema normativo) riservato ad altro organo (appunto la Corte costituzionale) e l'efficacia «*inter partes*», relativa, della pronuncia avrebbe dei riflessi in tema di trattamento diversificato sul territorio. Si aggiunga, inoltre, che alla luce della idoneità del provvedimento *ex art. 700* codice di procedura civile a conservare la sua efficacia, rientrando lo stesso nel novero dei provvedimenti cautelari c.d. «a strumentalità attenuata», non vi sarebbe la garanzia di un successivo giudizio di merito nel quale la questione possa essere portata all'attenzione della Corte costituzionale.

Una soluzione alla complessa problematica tra la celerità della tutela e del rito cautelare e la stasi del procedimento stesso determinata dalla sospensione c.d. «necessaria» del giudizio «*a quo*» in cui viene sollevata l'incidente di legittimità costituzionale, che questo Giudice ritiene di dover fare propria, trova origine nella giurisprudenza amministrativa. Si tratta della c.d. «tutela cautelare a tempo», in cui cioè la misura cautelare viene concessa, in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 172/2012; Corte costituzionale n. 274/2014) ha ribadito che l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela d'urgenza consente al Giudice ordinario l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo occorrente per la definizione del giudizio di incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata».

Questa soluzione, che prevede la scomposizione della fase cautelare in una fase interinale, nella quale il Giudice concede la cautela fino alla decisione della Corte costituzionale, ed una seconda fase in cui il Giudice della cautela si pronuncia in via definitiva, tenendo conto delle risultanze del giudizio davanti alla Corte costituzionale, del giudizio costituzionale, permette, da un lato, di preservare l'effettività e l'immediatezza della tutela cautelare (articoli 24 e 111



Cost.; art. 6 C.E.D.U.) e, dall'altro, di scongiurare una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per esaurimento della «*potestas iudicandi*» del giudice rimettente.

Del resto una siffatta soluzione, oltre a rispondere ad esigenze costituzionali e sovranazionali di effettività della tutela, non è neppure sconosciuta al sistema processualciviltistico: si pensi, infatti, al meccanismo di cui all'art. 669-*sexies*, comma 2, codice di procedura civile, laddove si prevede che proprio in caso di tutela cautelare, quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, il Giudice provvede con decreto motivato «*inaudita altera parte*» (prima fase), fissando con il medesimo decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé, udienza in cui provvederà poi a confermare, modificare o revocare il provvedimento cautelare emanato in assenza di contraddittorio (seconda fase).

La compatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, nei termini anzidetti, ha superato il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale ha ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nell'ambito di giudizi cautelari, sul presupposto che la tutela sia stata concessa in via provvisoria proprio in ragione della non manifesta infondatezza della questione. In questo senso il Giudice delle leggi, con l'ordinanza n. 25 del 2006 ha stabilito che «deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, il Consiglio di Stato avrebbe esaurito la *potestas iudicandi*, quale ad esso compete nella sede cautelare; che questa Corte ha più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile — oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) — quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni juris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni juris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000)».

Tanto premesso, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, sebbene relativo ad ipotesi nelle quali la tutela cautelare era di tipo sospensivo, risulta perfettamente applicabile anche ai casi di cautela di natura anticipatoria, come quella che ci occupa.

Infatti, nel caso di specie, verrebbe concessa la misura cautelare mediante l'ordine provvisorio di iscrivere il ricorrente all'anagrafe della popolazione residente, con riserva di confermare il provvedimento o di revocarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

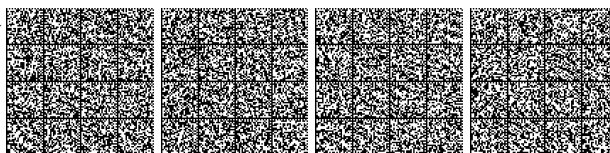
Non si rinviene, del resto, alcun ostacolo normativo a tale soluzione, poiché l'art. 700 codice di procedura civile attribuisce al Giudice della cautela il potere di adottare «i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze più idonei», per cui proprio la natura «atipica» dei provvedimenti d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile, il cui contenuto spetta di volta in volta al Giudice individuare al fine di assicurare che la posizione giuridica soggettiva non venga pregiudicata dal pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile permette, di fatto, di adottare un provvedimento cautelare «provvisorio».

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, non determinerebbe effetti irreversibili — come tali suscettibili di una modifica successiva —, ma garantirebbe l'iscrizione almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.

In applicazione del principio avallato dalla Corte costituzionale, pertanto, la questione di legittimità costituzionale resterebbe comunque ammissibile, poiché la misura cautelare verrebbe provvisoriamente concessa proprio sul presupposto esclusivo secondo cui si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

Va rilevato, infine, che l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un irragionevole discrimine rispetto a quelle di natura sospensiva, che non si giustificano alla luce delle ragioni richiamate.

Si evidenzia, tra l'altro, che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con pronunce risalenti, si è pronunciata in modo favorevole rispetto all'analogia ipotesi della possibilità per i giudici che sollevano rinvio pregiudiziale di adottare misure cautelari provvisorie durante il tempo necessario alla pronuncia della Corte, evidenziando come tale possibilità fosse da estendere anche alle misure di natura anticipatoria (*cf.* C.G.U.E. 9 settembre 1995 C-465/93).



Orbene, anche considerata l'evidente affinità tra il rinvio in sede di incidente di illegittimità costituzionale ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'interpretazione e l'applicazione delle norme unionali, non si ravvisano elementi tali da giustificare un diverso trattamento delle due ipotesi, anche sotto il profilo della possibilità per il Giudice «*a quo*», rimettente, di somministrare al ricorrente una tutela provvisoria.

Occorre premettere che l'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, al comma secondo consente al Giudice di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare.

«La non manifesta infondatezza» della questione rappresenta un filtro, un momento di controllo diretto ad evitare inutili rimessioni alla Corte costituzionale ed implica per il Giudice «*a quo*» che la questione debba essere sollevata ogni qualvolta non si presenti, così come dedotta dalle parti, palesemente infondata.

Nel caso del rilievo «*ex officio*» il requisito della «non manifesta infondatezza» si risolve nell'impossibilità per l'interprete di dare alla norma sospettata di illegittimità costituzionale un'interpretazione compatibile con la Costituzione.

Tanto premesso, si ritiene sussistente anche il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione.

Ai sensi dell'art. 43 del codice civile la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, cioè il luogo in cui il soggetto vive la quotidianità dei suoi interessi e della propria famiglia. L'atto con il quale si stabilisce la residenza è un atto giuridico in senso stretto nel quale cioè l'elemento soggettivo non rileva in sé, ma si deve manifestare in un comportamento che, alla stregua della valutazione sociale, corrisponde ad effettiva abitazione abituale in un certo luogo («La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali» - così «*ex multis*» Cassazione civ., n. 1738/1986).

L'iscrizione nel pubblico registro anagrafico tenuto presso ogni comune italiano ha, dunque, mero valore pubblicitario o notiziale, non costitutivo, in quanto è noto che l'effettiva residenza di una persona può essere accertata con ogni mezzo, anche contro le risultanze anagrafiche.

L'iscrizione anagrafica pertanto ha mero valore ricognitivo di una situazione di fatto, che esiste a prescindere dalla sua manifestazione formale. La preclusione all'iscrizione, pertanto, si risolve in un ostacolo ad ottenere la pubblicizzazione di uno stato di fatto, che si pone quale imprescindibile presupposto di esercizio di una molteplicità di diritti e di facoltà, sia nell'ambito del settore pubblico, che nell'ambito del settore privato.

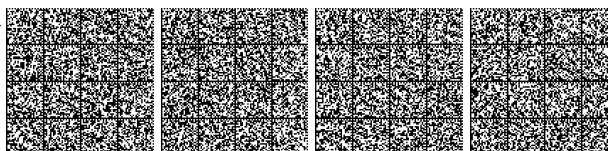
Se da una parte l'iscrizione anagrafica, in quanto priva di valore costitutivo potrebbe apparire come una mera formalità irrilevante, dall'altra, nel fondare la presunzione (sia pure «*iuris tantum*») di corrispondenza della realtà giuridica a quella effettiva circa il luogo in cui un soggetto ha la sua stabile dimora, essa assurge a strumento di primaria importanza laddove, tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato, si consente di dare prova della propria residenza proprio attraverso il riferimento alla dichiarazione anagrafica.

La preclusione all'iscrizione, allora, assume carattere ostativo dapprima ed immediatamente alla pubblicità di una situazione di fatto e, in via successiva ed indirettamente, alla possibilità di fornirne la relativa prova ai fini dell'esercizio di diritti e facoltà o dell'accesso a servizi pubblici o privati.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che lo strumento dell'anagrafe «è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...) ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (Cass. civ., n. 449/2000).

Tanto premesso, si rammenta che la preclusione all'iscrizione anagrafica è stata giustificata nella Relazione illustrativa al decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») in base alla precarietà del soggiorno del migrante richiedente asilo e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. Sulla base di questa argomentazione il Tribunale di Trento ha escluso profili di illegittimità costituzionale della norma, richiamando la diversa condizione dello straniero richiedente asilo.

A ben vedere, però, la posizione dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno quale richiedente asilo, non giustifica un siffatto trattamento normativa. Il soggiorno dello straniero richiedente asilo, legittimato dal rilascio del relativo permesso, è pacificamente non di breve durata. I tempi di accertamento delle condizioni che costituiscono il presupposto del riconoscimento della protezione internazionale che includono il procedimento dinanzi alle Commissioni territoriali, l'eventuale impugnativa dinanzi al Tribunale e poi innanzi alla Corte di cassazione sono, infatti, di gran lunga superiori rispetto al tempo minimo necessario per poter definire il luogo in cui lo straniero ha fissato la propria dimora come abituale. Tra i parametri di legge che si possono utilizzare al fine di riconoscere l'abitualità di una dimora, vi è sicuramente quello indicato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, che fissa a tal fine il termine di tre mesi.





Pertanto, se è innegabile che la condizione del richiedente asilo è connotata da precarietà, è altrettanto innegabile che il suo soggiorno si protrae legittimamente sul territorio italiano per un tempo che di regola supera l'anno, tempo in cui viene impedita la pubblicizzazione e la prova di una residenza che però, di fatto, viene acquisita.

È noto che al legislatore è consentito dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza dei cittadini extracomunitari in Italia, purché non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte ribadito il principio secondo cui il legislatore può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che lo straniero sia soggiornante con un titolo non episodico e non di breve durata (*cf.* Corte costituzionale, n. 306/2008).

Nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento peggiore in riferimento ad uno straniero, quello richiedente asilo, legalmente soggiornante ma con titolo che non è né episodico, né di breve durata.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a) n. 2) del decreto-legge n. 113/2018 laddove ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 appaiono quindi non manifestamente infondati con riferimento ai seguenti parametri costituzionali.

Il primo parametro rispetto al quale si ritiene fondato il dubbio di legittimità è rappresentato dall'art. 2 della Costituzione.

L'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporta, per le ragioni enunciate, una condizione di «*deminutio*» generale della sua persona, la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale). Tale limite si traduce a cascata in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi per i quali l'ordinamento richiede quale requisito costitutivo la prova della residenza (tra cui il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro *ex* art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015, il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. *ex* art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972, il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E., necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate *ex* art. 1, comma 125, legge n. 104/1990, il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana *ex* art. 9, comma 1, legge n. 91/1992, il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992, il diritto di accedere all'istruzione scolastica, il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione ed il diritto di accedere in modo pieno all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso), in tal modo frapponendo significativi ostacoli allo sviluppo della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione sotto molteplici profili.

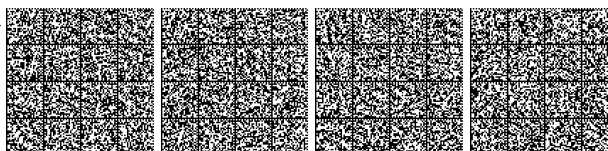
L'art. 3 della Carta costituzionale appare innanzitutto violato sul versante del principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore con la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica ha privato il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, documento deputato ad attestare la regolarità del soggiorno di uno straniero sul territorio, della sua ontologica natura, ovvero della sua attitudine a provare la legittima permanenza sul territorio nazionale.

Orbene, è noto che il canone della ragionevolezza può dirsi rispettato solo laddove esista una «causa normativa» che legittimi una differenziazione che, nel caso di specie, non può essere ravvisata nella «precarietà della condizione giuridica dello straniero» richiedente asilo, in quanto tale precarietà non corrisponde, per tutte le ragioni innanzi esposte, ad un soggiorno di breve durata.

La soluzione adottata dal legislatore appare quindi sproporzionata rispetto al fine avuto di mira: il legislatore avrebbe piuttosto dovuto individuare sorta nell'accesso alle iscrizioni anagrafiche e possono ottenerle con il decorso del tempo minimo necessario a considerare la loro dimora come abituale, anche a fronte di un soggiorno di durata inferiore rispetto a quello dei richiedenti asilo.

Ebbene, se è certo che la «precarietà» — intesa come provvisorietà — che caratterizza la condizione giuridica dello straniero richiedente asilo costituisce senz'altro un elemento discrezionale rispetto alla condizione dei cittadini italiani o degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di altro tipo, ragion per cui può fondare un trattamento normativo differente tra i soggetti sopra richiamati, essa però può avere incidenza solo ed esclusivamente rispetto a quegli aspetti in cui la suddetta «precarietà» risulta incompatibile con gli effetti di una situazione giuridica da riconoscere.

Rispetto al diritto a vedersi riconosciuta mediante certificazione anagrafica la propria residenza (cioè la dimora abituale), la precarietà della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo non produce alcun effetto e, comunque, non appare in grado di giustificare secondo il canone della razionalità la scelta legislativa di sancire l'impossibilità per quest'ultimo di ottenere prova di una residenza che è già effettivamente abituale e che può protrarsi anche per anni.



Peraltro, a sostegno dell'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 ad opera dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non possono invocarsi neanche esigenze di certezza delle risultanze anagrafiche, poiché l'art. 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 — laddove pone l'obbligo di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno e prevede che l'ufficiale dell'anagrafe aggiorna la scheda anagrafica dello straniero — assicura un meccanismo di cancellazione della residenza laddove il permesso di soggiorno non dovesse essere rinnovato.

Infine, dubbi di legittimità costituzionale si avanzano anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che costituisce norma interposta la cui violazione impone al Giudice «*a quo*» di sollevare la questione di legittimità costituzionale, così Corte costituzionale n. 348/2007 e n. 349/2007) in base al quale «chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio» nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici in base al quale «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

Tali norme, dunque, impongono all'Italia, quale Stato membro che ha aderito alle suddette Convenzioni, di assicurare a «chiunque» e ad «ogni individuo» che si trovi legalmente nel suo territorio, dunque certamente anche allo straniero richiedente asilo, il diritto alla libertà di scelta della propria residenza nel territorio italiano: diritto che, con ogni evidenza, viene ad essere completamente cancellato per effetto della novella normativa sospettata di illegittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Carta costituzionale, infatti, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (e dalle regioni) «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ragion per cui l'eventuale violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano a livello sovranazionale si risolvono non solo in una violazione degli accordi assunti sul piano internazionale, ma anche in una violazione della Costituzione che, come tale, può comportare la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Alla luce di quanto innanzi esposto, dunque, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'articolo 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018.

*P.Q.M.*

1) *Ordina all'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ... di iscrivere in via provvisoria S. S. all'anagrafe della popolazione residente del Comune di ... riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare;*

2) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018;*

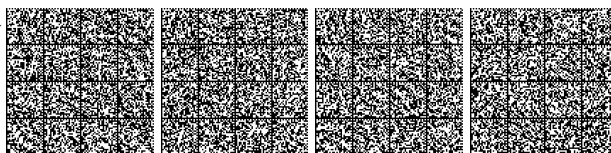
3) *Dispone la immediata trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;*

4) *Sospende il giudizio;*

5) *Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione al presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Salerno il 10 settembre 2019.

*Il Giudice: CAPUTO*



N. 231

*Ordinanza del 10 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da S. M. contro il Comune di C. P.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

TRIBUNALE DI SALERNO

SEZIONE FERIALE

Il Tribunale di Salerno, Sezione feriale, nella persona del Giudice assegnatario del ricorso *ex art.* 700 codice di procedura civile dott. Mattia Caputo, all'esito della riserva formulata all'udienza del 22 agosto 2019 e ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al N.R.G. 5918/2019, avente ad oggetto: ricorso d'urgenza *ex art.* 700 codice di procedura civile, tra S. M., nato in ... il ..., dimorante in ... alla Via ... presso la struttura ..., rappresentato e difeso, giusta mandato in calce al ricorso, dall'avv. Gianluca De Vincentis, presso il cui studio sito in Telese Terme (BN) alla Via Roma n. 85, elettivamente domicilia, ricorrente;

e Comune di ... (c.f. ...), in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta, dagli avv.ti Emilio Grimaldi e Raffaele Carpinelli, con i quali elettivamente domicilia in ... alla sede comunale di Via Vittorio Emanuele n. 1, resistente.

*Conclusioni delle parti*

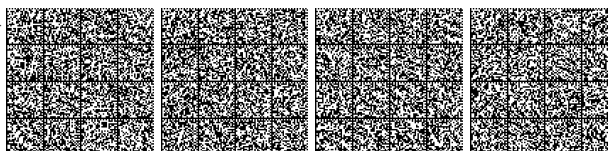
All'udienza del 22 agosto 2019 le parti si riportavano ai propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in essi contenute ed il Giudice si riservava.

All'esito della Camera di consiglio il ricorso può ora essere deciso.

*Motivi della decisione*

*1. Il ricorso introduttivo.*

Con ricorso depositato il 6 giugno 2019 il sig. S. M. ha dedotto: che dimorerebbe da più di tre mesi a ... presso il centro ..., come risultante da autocertificazione allegata al ricorso, che sarebbe titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... il 18 febbraio 2019 e che sarebbe regolarmente soggiornante in Italia; che in data 15 aprile 2019 si sarebbe presentato presso l'Ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione nell'anagrafe del comune ove dimora; che il responsabile dell'Ufficio demografico gli avrebbe comunicato di non poter accettare la richiesta ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 («Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»), anche detto «Decreto Sicurezza», poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe un valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che il diniego alla richiesta di iscrizione nei registri dell'anagrafe sarebbe avvenuta alla presenza di una serie di persone; che con nota a mezzo pec del 9 maggio 2019 il difensore del ricorrente, nell'evidenziare l'illegittimo comportamento tenuto dal funzionario comunale, avrebbe invitato e diffidato il Comune ... a procedere, nel termine perentorio di sette giorni,



all'iscrizione del sig. S. M. nel registro anagrafico della popolazione residente in ...; che poiché il Comune non avrebbe provveduto a dare esecuzione a tale diffida, egli si vedrebbe costretto ad adire l'Autorità giudiziaria ordinaria in via d'urgenza, anche in considerazione del rischio, attuale ed evidente, di una grave compressione dei suoi diritti costituzionalmente garantiti; che nel caso di specie sussisterebbe la giurisdizione del Giudice ordinario, poiché nelle controversie in materia di iscrizione anagrafica l'Amministrazione comunale non eserciterebbe alcun potere di carattere discrezionale, essendo l'iscrizione e la cancellazione anagrafica atti dovuti in presenza dei presupposti di legge, rispetto ai quali la pubblica amministrazione sarebbe munita di un potere di mero accertamento; che, dunque, tali controversie avrebbero ad oggetto posizioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; che il decreto-legge n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018, convertito poi in legge n. 132/2018, pur avendo recato significative modifiche alla condizione giuridica del richiedente il riconoscimento della protezione internazionale, non avrebbe previsto alcuna preclusione all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, incidendo soltanto sulla procedura semplificata di cui all'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Decreto Minniti»), che sarebbe stata abrogata implicitamente; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe aggiunto, tra l'altro, all'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 il nuovo comma 1-bis, che testualmente recita: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»; che da una prima analisi della nuova norma emergerebbe come essa non conterrebbe alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ma si limiterebbe solo ad escludere che la particolare tipologia del permesso di soggiorno, motivata sulla richiesta di asilo, possa costituire documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che, infatti, l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 richiamerebbe espressamente il «Nuovo Regolamento anagrafico della popolazione residente» (Decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989) ed al «Testo unico Immigrazione» (art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998), le cui norme non richiedono, né richiamano, «titoli per l'iscrizione anagrafica», perché nell'ordinamento italiano non vi sarebbero situazioni di fatto o titolarità di documenti costituenti «titolo» per l'iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente; che, in particolare, l'iscrizione anagrafica sarebbe l'esito di un procedimento amministrativo ben descritto nel «Regolamento anagrafico della popolazione residente», che all'art. 13 evidenzerebbe che l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti di ufficio» (art. 15), ad accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti ed accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti (art. 18-bis) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile» (art. 19); che, dunque, la registrazione anagrafica registrerebbe la volontà delle persone, italiane o straniere, le quali avendo una dimora, avrebbero fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, avrebbero stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 escluderebbe la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza, prevedendo che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente»; che, pertanto, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si troverebbero sullo stesso piano, dovendo dimostrare chi chiede l'iscrizione l'elemento oggettivo della stabile permanenza in un luogo e l'elemento soggettivo della volontà di rimanervi; che, quindi, lo straniero in aggiunta a tali elementi dovrebbe dimostrare solo di essere regolarmente soggiornante in Italia, con la conseguenza che il permesso di soggiorno non sarebbe mai stato titolo per l'iscrizione stessa, rilevando solo ai fini della regolarità del soggiorno; che per la giurisprudenza consolidata (Cass. Civ., SS.UU. n. 499/2000) l'iscrizione anagrafica si configurerebbe quale diritto soggettivo con corrispondente obbligo dell'Amministrazione comunale di darvi corso, senza alcun potere discrezionale ma di mero accertamento; che ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954 l'iscrizione anagrafica costituirebbe un vero e proprio dovere per ciascun individuo regolarmente soggiornante, il cui mancato adempimento sarebbe espressamente sanzionato penalmente dal successivo art. 11 della medesima legge; che occorrerebbe allora interrogarsi sulla reale portata della modifica che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe apportato mediante l'inserimento del comma 1-bis nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015; che per comprendere la reale portata di questa aggiunta normativa bisognerebbe considerare che il menzionato art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 ha abrogato la previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della convivenza anagrafica contenuta nell'art. 5-bis del decreto-legge n. 142/2015, introdotto con la legge n. 46/2017 che ha convertito a sua volta il decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017, così abolendo, di fatto, la c.d. «procedura semplificata» prevista da tale norma; che l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogata, avrebbe stabilito: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile





della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti»; che, quindi, in base a tale disposizione, sarebbe stato introdotto un regime di iscrizione anagrafica c.d. «semplificata», basata sulla semplice dichiarazione del responsabile del centro ed in deroga al termine di tre mesi previsti dal Testo unico Immigrazione; che, dunque, mentre l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, ora abrogato, avrebbe previsto un automatismo nell'iscrizione anagrafica, sganciandola sia dalla dichiarazione dell'interessato sia dagli accertamenti dell'ufficiale dell'anagrafe — basandosi così solo sulla comunicazione del responsabile del centro, il nuovo art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 avrebbe inteso soltanto abolire tale automatismo, chiarendo che non vi sarebbe una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che, del resto, laddove il legislatore avesse voluto introdurre un esplicito divieto di iscrizione anagrafica per lo straniero con permesso di soggiorno per asilo richiesto, per coerenza sistematica avrebbe dovuto modificare l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, che equipara le modalità di iscrizione anagrafica degli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, prevedendo un'esplicita eccezione per i richiedenti asilo; che, inoltre, qualsiasi diversa interpretazione andrebbe a pregiudicare i diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale; che nell'ordinamento giuridico italiano la nozione e la disciplina del diritto alla residenza sarebbe contenuta nella Costituzione (articoli 2, 3, 14, 16 e 32) e nel Codice civile (articoli 43 e ss.), nonché nella legislazione speciale (art. 223 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989); che, dunque, in virtù del principio di gerarchia delle fonti occorre partire dalle norme costituzionali, che riconoscerebbero il diritto alla residenza come un diritto soggettivo e, di conseguenza, attribuirebbero anche al diritto all'iscrizione anagrafica consistenza di diritto soggettivo; che il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) rientrerebbe nei diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosce e garantisce ai sensi dell'art. 2 della Carta costituzionale, norma strettamente connessa all'art. 3 della Costituzione, ed in particolare al rispetto ed all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale; che anche l'art. 16 della Costituzione tutelerebbe il diritto all'iscrizione anagrafica (e, dunque, alla residenza) laddove sancisce la libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dalla Carta costituzionale sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti in Italia, purché regolarmente soggiornanti; che la mancata iscrizione nei registri dell'anagrafe della popolazione residente comporterebbe una serie di disagi di notevole rilievo per un cittadino, impedendogli l'esercizio dei diritti fondamentali che l'ordinamento gli riconosce; che, in particolare, la materia anagrafica sarebbe collegata ad esigenze di interesse pubblico, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 150/2015), per poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972), per la determinazione del valore I.S.E.E. richiesto per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990), ai fini della decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1-ter, decreto legislativo n. 286/1998, per il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-bis del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), per poter procedere all'istruzione scolastica, all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione, nonché per poter accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso; che da tutto quanto esposto emergerebbe come l'inerzia del Comune di ... avrebbe ripercussioni gravissime per il ricorrente, privandolo di un riconoscimento che gli spetta di diritto e, in tal modo, impedendogli l'esercizio di diritti fondamentali connessi alla residenza; che tutto ciò giustificherebbe il ricorso alla tutela cautelare d'urgenza; che, del resto, non vi sarebbero altri strumenti cautelari tipici che consentirebbero nella fattispecie concreta, la specifica tutela richiesta; che il ricorrente avrebbe intenzione di promuovere innanzi all'Autorità giudiziaria adita un giudizio volto ad accertare il comportamento ostruzionistico posto in essere dal Comune atto ad impedire l'iscrizione anagrafica, con conseguente condanna dello stesso alla cessazione di tale illegittima condotta; che vi sarebbe altresì il «*fumus boni iuris*», inteso come presenza di elementi che, ad una cognizione sommaria, fondano l'opinione positiva circa l'esistenza e la tutelabilità del diritto azionato; che ricorrerebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», integrato dall'imminenza di un pregiudizio grave ed irreparabile che può compromettere notevolmente il diritto azionato nel periodo necessario a farlo valere in via ordinaria.

In virtù di quanto innanzi esposto S. M. ha formulato le seguenti conclusioni: con decreto «inaudita altera parte» e contestuale fissazione di udienza di comparizione nel termine di cui all'art. 669-sexies, comma 2, codice di procedura civile, ovvero con ordinanza, previa convocazione delle parti in apposita udienza ai sensi dell'art. 669-sexies, comma 1, codice di procedura civile, al fine di emettere i provvedimenti che appariranno più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito; ordinare al Sindaco del Comune ..., anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, previo accertamento del diritto alla residenza del ricorrente, l'immediata iscrizione del ricorrente nel Registro anagrafico della popolazione residente nel



Comune di ... ; adottare ogni altro opportuno provvedimento utile e consequenziale al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali del ricorrente; condannare il Comune di ... al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 2. La comparsa di costituzione e risposta.

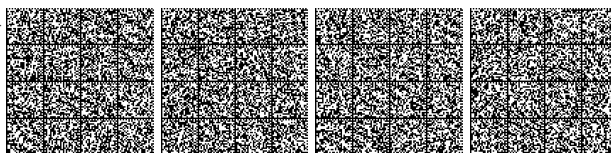
Si è costituito in giudizio il Comune di ... eccependo: che a fronte della diffida del difensore di parte ricorrente con cui questi aveva chiesto l'iscrizione anagrafica di S. M. nei registri dell'anagrafe civile del Comune, il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ..., con nota prot. n. 17228 del 23 maggio 2019 il responsabile dell'Area I - servizi demografici del Comune di ... avrebbe inoltrato apposita richiesta di parere all'Ufficio territoriale di ... — Prefettura Area II bis — al fine di fornire utili ed indispensabili indicazioni operative inerenti le «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» ai richiedenti asilo internazionale; che tale richiesta sarebbe, allo stato, rimasta inevasa; che, ad ogni modo, la circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018, sancirebbe che «dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e che la circolare del Ministero dell'interno n. 83744/2018, prevederebbe che «ai richiedenti asilo — che peraltro non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (art. 13) — vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA E CAS)»; che il decreto-legge n. 113/2018 in vigore dal 5 ottobre 2018, all'art. 13, comma 1, avrebbe apportato modificazioni al decreto legislativo n. 142/2015, incidendo sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale; che, in particolare, la lettera a) avrebbe modificato l'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015, prevedendo — al comma 1 — che il permesso di soggiorno ivi disciplinato, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, costituisce documento di riconoscimento e stabilendo — nel nuovo comma 1-bis — che lo stesso non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998; che la lettera b) avrebbe sostituito il comma 3 dell'art. 5 — che individuava nei centri o strutture di accoglienza il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica dei richiedenti — prevedendo (alla lettera b, n. 1) ora che l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti sarebbe assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2 (dell'art. 5, decreto legislativo n. 142/2015) e modificando (alla lettera b, n. 2) il successivo comma 4, disponendo che il Prefetto possa stabilire un luogo di domicilio (non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare; che la lettera c), infine, avrebbe abrogato l'art. 5-bis che aveva riconosciuto l'applicabilità dell'istituto della convivenza anagrafica all'iscrizione dei richiedenti protezione internazionale ospitati in strutture di accoglienza. Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015, non può consentire l'iscrizione anagrafica; che non vi sarebbe il «*fumus boni iuris*», anche perché non si evincerebbe con chiarezza se lo stesso voglia continuare a risiedere nel Comune di ...; che difetterebbe anche il requisito del «*periculum in mora*», poiché il presupposto del danno grave ed irreparabile non sarebbe stato dimostrato dal ricorrente.

In virtù di quanto innanzi esposto il Comune di ... ha formulato le seguenti conclusioni: in sede cautelare, rigettare il ricorso proposto, in quanto infondato; nel merito, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, respingere il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto; condannare S. M. al pagamento delle spese di lite ed accessori di legge.

### 3. La giurisdizione del Giudice ordinario.

In via del tutto preliminare è opportuno chiarire che nel caso di specie sussiste la giurisdizione del Giudice ordinario e, dunque, del Tribunale adito.

Infatti, come chiarito dalla Corte di cassazione civile a Sezioni unite (*cf.* Cassazione civ., SS.UU. n. 449/2000) le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono posizioni giuridiche che hanno la consistenza di diritto soggettivo, per le quali, dunque, secondo il generale criterio di riparto di giurisdizione, ha cognizione il Giudice ordinario. Come osservato dalle Sezioni unite civili l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (regolato dalla legge n. 1228/1954 e dal regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 136/1958, a sua volta sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989) costituisce uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e conoscenza (a carattere notiziale), predisposto sia nell'interesse della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Da un lato, infatti, vi è l'interesse della pubblica amministrazione ad avere una certezza — sia pure relativa — circa la composizione ed i movimenti della popolazione che si trova sul territorio italiano, dall'altro lato c'è invece l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche funzionali e necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici che l'ordinamento attribuisce loro e, più in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Tutta l'attività svolta dall'Ufficio dell'anagrafe civile è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo assolutamente vincolato, senza che residui alcun margine o momento di discrezionalità, essendo predeterminati in modo rigido i presupposti per le iscrizioni,



modificazioni e cancellazioni anagrafiche, per cui la pubblica amministrazione ha soltanto il potere di accertare l'effettiva sussistenza in concreto dei presupposti legali. Pertanto la indubbia natura vincolata dell'attività amministrativa in questo ambito unitamente alla circostanza che la disciplina (primaria e secondaria) che regola la materia anagrafica è dettata (anche) nell'interesse della popolazione residente implicano che in tale ambito il privato — cittadino o straniero che sia — vanti nei confronti della pubblica amministrazione un autentico diritto soggettivo, come tale devoluto alla giurisdizione del Giudice ordinario.

Alla luce di quanto innanzi esposto consegue che il ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile è stato correttamente proposto innanzi a questo Tribunale.

#### 4. La residualità della tutela cautelare invocata.

Fermo quanto innanzi esposto, va ora verificata la sussistenza del presupposto, indefettibile per l'ammissibilità della tutela cautelare richiesta dal ricorrente, della «residualità» del ricorso d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile.

Il sistema normativo in materia di tutela cautelare, infatti, individua lo strumento rimediabile di cui all'art. 700 codice di procedura civile quale rimedio a carattere «residuale» — come rivela il dato letterale con cui si apre la norma, «Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo» —, dunque ammissibile soltanto nei casi in cui la situazione di cui il ricorrente invoca la protezione da parte dell'ordinamento non possa essere salvaguardata attraverso altri rimedi già prefigurati dal legislatore, tipici.

Nella fattispecie concreta ricorre il requisito della «residualità» della tutela invocata dalla parte ricorrente, che è stato correttamente azionato, mancando nella specie una tutela cautelare tipica in grado di assicurare in modo pieno ed effettivo, nelle more di un eventuale giudizio di merito, il diritto soggettivo per cui questi ha agito *ex art. 700* codice di procedura civile.

#### 5. Il «fumus boni iuris» ed il «periculum in mora».

Occorre, pertanto, procedere alla verifica della sussistenza dei presupposti della tutela d'urgenza, ovvero il «*fumus boni iuris*» e il «*periculum in mora*».

Il «*fumus boni iuris*» viene generalmente inteso come l'esistenza di elementi che, sulla base di una cognizione sommaria (cioè ad un esame «prima facie»), fondino l'opinione positiva in ordine alla esistenza e tutelabilità del diritto azionato in chiave di c.d. «verosimiglianza» della pretesa azionata in via giudiziale («*ex multis*» tribunale Roma, Sez. XI, 27 gennaio 2017).

Orbene, al fine di stabilire se sussista nell'ordinamento italiano un diritto soggettivo del richiedente asilo titolare di permesso di soggiorno ad ottenere l'iscrizione al registro dell'anagrafe si rende necessario esaminare il complesso quadro normativa attualmente vigente in tale materia.

Il Comune di ... resistente ha eccepito che ai sensi dell'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. «Codice Minniti»), come modificato dall'art. 13 comma 1, lettera *a*), numero 2) del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») poi convertito in legge n. 132/2018 il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non potrebbe più consentire allo straniero richiedente di ottenere l'iscrizione anagrafica.

La norma di cui al comma 1-*bis*, di nuovo conio, sancisce che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa pone, dunque, all'interprete il problema di individuare il significato di tale disposizione, al fine di stabilire se lo straniero che abbia conseguito un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua domanda di protezione internazionale sia (ancora) titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere l'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune (così come l'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998, non modificato, prevede per lo straniero regolarmente soggiornante).

In questa prospettiva occorre prendere in considerazione il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, recante «Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente», che nel regolare l'iscrizione all'anagrafe, individua puntualmente:

- i soggetti che rendono le dichiarazioni e i presupposti affinché le possano rendere (art. 6);
- i casi nei quali si può richiedere l'iscrizione anagrafica (art. 7);
- le dichiarazioni da rendere per ottenere l'iscrizione all'anagrafe (art. 13);
- gli accertamenti compiuti dall'ufficiale dell'anagrafe (art. 14).

L'art. 7 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 individua il novero dei soggetti che possono richiedere l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, stabilendo: «1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata: *a*) per nascita, presso il Comune di residenza dei genitori o presso il Comune di residenza



della madre qualora i genitori risultino residenti in comuni diversi, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nel comune ove è residente la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato; *b*) per esistenza giudizialmente dichiarata; *c*) per trasferimento di residenza dall'estero dichiarato dall'interessato non iscritto, oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, anche tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancanza di precedente iscrizione.

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel Comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore».

L'art. 7, comma 1, lettera *b*) contempla dunque il trasferimento della residenza dall'estero tra i casi che attribuiscono il diritto all'iscrizione anagrafica. Lo straniero, peraltro, come si evince dal terzo comma di tale norma, è tenuto a rinnovare la dichiarazione di dimora abituale nel comune ogni volta che ottiene il rinnovo del permesso di soggiorno.

Tutti coloro che richiedono l'iscrizione anagrafica devono rendere delle dichiarazioni, di cui sono responsabili: l'art. 13 individua il contenuto della dichiarazione e l'art. 6 richiede che colui che rende la dichiarazione compri la propria identità mediante un documento di riconoscimento.

L'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 prevede che «1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti: *a*) trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;»;

*b*) (...)" mentre l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 recita: «1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13 (...). 2. (...). 3. Le persone che rendono dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento».

A fronte delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13 di cui sopra, in un caso rientrante tra quelli legittimanti individuati dall'art. 7, da un soggetto munito di documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 6, l'ufficiale dell'anagrafe accerta l'effettiva sussistenza dei requisiti e procede all'iscrizione.

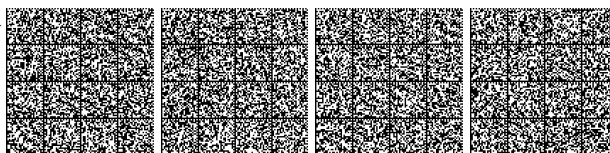
Ciò si desume dal disposto dell'art. 18-*bis* che prevede: «1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione. (...)».

L'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, poi, nel prevedere uno specifico adempimento compiuto dall'ufficiale dell'anagrafe, individua un ulteriore requisito per ottenere l'iscrizione ovvero quello, c.d. «oggettivo», della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione: «2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione (o la mutazione) anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica.».

Per quanto concerne le persone che trasferiscono la propria residenza dall'estero, l'art. 14, comma 1, richiede che «Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a*), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente», così imponendo una ulteriore verifica ovvero il possesso in capo al richiedente di un passaporto o un documento di natura equipollente

Effettuata la ricognizione della normativa in materia di anagrafe, deve ora passarsi all'esame dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», altra norma richiamata, al pari del succitato decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989, dal nuovo art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, oggetto di esame in questa sede.

L'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 sancisce che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata





ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

La disposizione in esame stabilisce, quindi, in primo luogo che lo straniero ha diritto alle iscrizioni anagrafiche alle stesse condizioni del cittadino italiano; in secondo luogo che perché ciò avvenga lo straniero deve essere regolarmente soggiornante ed infine che la dimora dello straniero si considera abituale (ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe civile e, dunque, della fissazione della residenza), quando è documentata la sua permanenza per più di tre mesi presso un centro di accoglienza.

Individuate le norme cui l'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015 fa riferimento in punto di iscrizione nell'anagrafe per gli stranieri che siano muniti di permesso di soggiorno per asilo, si può ora passare a scrutinare la norma di nuovo conio, al fine di comprenderne il reale significato.

L'art. 4, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, introdotto all'interno del c.d. «Codice Minniti» dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») sancisce: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Tuttavia dalla disamina sopra svolta è emerso che le norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 ed all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 non richiedono espressamente alcun «titolo» ai fini della loro operatività.

La normativa in materia di anagrafe, infatti, pone quali presupposti ai fini dell'operatività dell'iscrizione delle «dichiarazioni», ricognitive di uno stato di fatto di natura oggettiva (nel caso di specie, l'avvenuto trasferimento dall'estero) e richiede «accertamenti» quale quello relativo all'effettiva sussistenza della dimora abituale nel comune in cui si chiede l'iscrizione anagrafica. A sua volta l'art. 6, comma 7, del Testo unico Immigrazione si limita a chiarire quando la dimora di uno straniero possa definirsi abituale e a quali condizioni lo straniero possa ottenere l'iscrizione anagrafica.

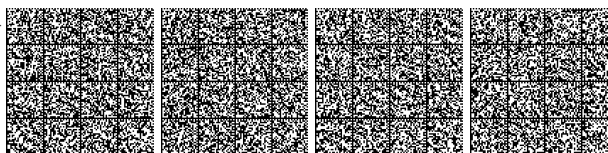
A ben vedere, tuttavia, entrambe le normative sono accomunate da un minimo comune denominatore, che si pone quale presupposto indefettibile per l'operatività delle stesse, e cioè che lo straniero richiedente soggiorni regolarmente sul territorio italiano e che sia in possesso di un documento di riconoscimento.

Il requisito della regolarità del soggiorno viene richiesto dall'ordinamento da una parte per l'operatività dell'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, cioè per ottenere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni del cittadino italiano e dall'altra per ottenere l'iscrizione stessa, dal momento che l'art. 7, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 impone allo straniero di rinnovare gli adempimenti al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il requisito del possesso di un documento di riconoscimento è invece richiesto dall'ordinamento da un lato per provare l'identità per poter rendere le dichiarazioni di cui all'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'altro per dimostrare l'identità per poter trasferire la residenza dall'esterno ai sensi dell'art. 14 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989.

Così ricostruito, al fine di scrutinare la fondatezza oppure no del ricorso *ex art. 700* codice di procedura civile sotto il profilo della sussistenza del «*fumus boni iuris*» il perimetro normativo di riferimento, costituito dall'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 e dall'art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286/1998 (richiamati dal «Codice Minniti») ad una prima lettura, che si arresti sul piano di una interpretazione letterale (che in base all'art. 12 delle Preleggi è il primo canone ermeneutico cui l'interprete deve fare ricorso nell'applicare la legge) appare evidente che l'espressione di nuovo conio contenuta nell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui «il permesso di soggiorno non costituisce titolo» assume un immediato significato, e cioè che il permesso di soggiorno non prova, ai fini dell'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune in cui si intende risiedere, la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia, né costituisce a tal fine documento di riconoscimento. Quest'interpretazione letterale risulta confermata dall'intero dettato normativo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 in cui la novella disposizione è stata innestata dal legislatore: l'art. 4 del «Codice Minniti», infatti, è volto a delineare il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, individuandone la valenza giuridica, stabilendo da una parte che il permesso di soggiorno costituisce titolo di legittima permanenza dello straniero sul territorio nazionale, dall'altra che esso è un equipollente del documento di riconoscimento ai sensi di legge (comma 1).

L'introduzione della disposizione oggetto di esame al comma 1-*bis* dell'art. 4 decreto legislativo n. 142/2015, allora, non può essere considerata casuale, e fornisce una conferma di quanto già evidente sul terreno del dato letterale, ovvero che ai soli fini della disciplina dell'iscrizione all'anagrafe il permesso di soggiorno non attesta la regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio e non costituisce documento di riconoscimento.



Il compito dell'interprete nell'individuare il significato di una norma, specie se di nuova introduzione e dal significato «dubbio», come nella fattispecie concreta, non può però fermarsi soltanto al criterio ermeneutico letterale; l'art. 12 delle Preleggi, infatti, impone di fare ricorso anche al c.d. «criterio teleologico», imponendogli di tenere conto nell'attività interpretativa anche dell'intenzione del legislatore.

Sotto questo profilo è noto che con l'«*intentio legis*» non vada intesa come la volontà soggettiva di chi ha concorso in un determinato momento storico ad emanare la norma, bensì l'intenzione obbiettivizzata nella legge, cioè la sua ragione, l'interesse specifico che con essa si tende a salvaguardare.

L'«*intentio legis*» oggettiva si desume dai lavori preparatori e dalle relazioni di accompagnamento delle leggi.

Ebbene, la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 113/2018 espressamente statuisce sul punto che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento (...) l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica dello straniero».

Dalla relazione di accompagnamento emerge, dunque, in modo chiaro ed inequivoco come il legislatore, attraverso l'introduzione del comma 1-*bis* nel corpo dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 abbia avuto di mira un sensibile restringimento delle maglie normative per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti degli stranieri muniti di permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Tale scelta si spiega, come esplicitato dalla relazione di accompagnamento, alla luce dell'esigenza di definire quale sia la condizione giuridica dello straniero e se cioè abbia diritto o meno alla permanenza sul territorio nazionale a seguito del riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale. In altri termini, secondo il legislatore la «precarietà» ed «interinalità» della posizione in cui si trova lo straniero in attesa che sia definito il suo procedimento di protezione internazionale, osta all'iscrizione dello stesso nell'anagrafe del comune in cui questi intenda fissare la propria residenza. Di conseguenza il legislatore ha consapevolmente subordinato il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, all'esito della definizione (positiva o negativa) della richiesta di protezione dello straniero.

Questo dato è ulteriormente confermato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 15 del 18 ottobre 2018 che, pur avendo natura di atto amministrativo a carattere interno all'amministrazione, come tale subordinato alla legge, può comunque assumere un qualche rilievo nella vicenda che ci occupa, in quanto emessa dal Ministero dell'interno, tra le cui prerogative rientra, tra le altre, proprio la materia dell'anagrafe.

La circolare sancisce espressamente che «il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142/2015 non potrà consentire l'iscrizione anagrafica».

A confermare viepiù l'interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015 come norma volta ad escludere che lo straniero titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo possa oggi ottenere l'iscrizione del suo nominativo nell'anagrafe del comune ove risiede vi è poi il Dossier n. 66/2 del 9 novembre 2018 redatto dal Servizio studi Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura del Senato della Repubblica (Dossier reperibile dal sito web del Senato della Repubblica) che, pur non avendo alcuna rilevanza normativa, registra e documenta l'attività degli organi parlamentari.

Il Dossier, alle pagine da 126 a 129 esamina le modifiche in materia di iscrizione anagrafica, evidenziando che «la disposizione in esame deroga al principio espresso nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Secondo la relazione illustrativa, l'esclusione dell'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire in via preventiva la condizione giuridica del richiedente. In relazione alle modifiche previste dalla disposizione in esame, va richiamato che l'iscrizione anagrafica è comunque il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti sociali (...)».

Sia il canone dell'interpretazione letterale sia quello dell'interpretazione teleologica conducono, dunque, allo stesso risultato: per il legislatore il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non attesta (più) la regolarità del soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

Così individuato il significato della disposizione in esame, si pone il problema di capire se l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia conforme oppure no alla Costituzione, laddove si risolve nel privare, sia pure limitatamente all'iscrizione all'anagrafe, il permesso di soggiorno dell'effetto giuridico ontologicamente riconnesso al suo rilascio, ovvero quello di attestare la regolarità del soggiorno dello straniero in Italia.

Un problema di legittimità costituzionale, a ben vedere, si pone ad avviso di questo Giudice in quanto è precluso all'interprete fare ricorso ad ulteriori canoni interpretativi, stante la soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.), nonché considerato che l'utilizzo di altri criteri interpretativi si risolverebbe in un'interpretazione in evidente — e non



consentito — contrasto con il dato letterale della norma e con l'intenzione del legislatore sottesa all'introduzione della stessa (che nel caso di specie conferma ed avvalorata il dato letterale).

Una tale operazione, infatti, finirebbe inevitabilmente per dare luogo ad una «*interpretatio abrogans*», in palese contrasto con l'esercizio della potestà legislativa in capo all'organo a ciò deputato.

Ogni forma di interpretazione consentita all'interprete, infatti, non può mai essere sganciata dal dato letterale potendo, al massimo, arrivare ad individuare un risultato che rientri tra i possibili significati semantici delle parole utilizzate dal legislatore, nonché dalla loro connessione (art. 12 Preleggi).

Ed in particolare, occorre in questa sede interrogarsi circa la possibilità di fornire alla disposizione di cui occorre fare applicazione nel caso di specie un'interpretazione conforme alla Costituzione o «costituzionalmente orientata». Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale («*ex multis*» Corte costituzionale n. 77 del 12 marzo 2007), infatti, la eventuale questione di legittimità costituzionale è inammissibile laddove il Giudice non abbia dapprima tentato la via dell'interpretazione «costituzionalmente orientata», cioè in grado di conciliare il significato di una norma con la Costituzione e con i valori in essa consacrati, in tal modo facendola salva.

Sul punto è noto che vari Tribunali hanno seguito il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata: si tratta del Tribunale di Bologna con l'ordinanza del 2 maggio 2019, del Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18 marzo 2019 e del Tribunale di Genova con l'ordinanza del 22 maggio 2019.

Queste pronunce sono tra loro accomunate dal medesimo percorso argomentativo, giungendo al risultato per cui l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 non pone un divieto espresso di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno. Alcuni Giudici di merito sono addivenuti a quest'interpretazione — costituzionalmente orientata — muovendo da due argomentazioni.

La prima è che la locuzione della nuova norma prevede che il permesso di soggiorno «non costituisce titolo» ma, da una disamina della normativa di settore, si evince che il permesso di soggiorno non costituisce mai «titolo» per l'iscrizione all'anagrafe, costituendo mera prova della regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio.

La seconda motivazione risiede nella circostanza che il decreto legislativo n. 142/2015 all'art. 5-*bis* — come introdotto dalla legge n. 46/2017, poi abrogato proprio dal decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») aveva introdotto una procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo.

La norma oggi abrogata così recitava: «1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente. 2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

Questa procedura, derogando alla disciplina c.d. «ordinaria» di iscrizione all'anagrafe, prevedeva che fosse il responsabile del centro di accoglienza che ospitava il migrante ad effettuare una comunicazione all'ufficio dell'anagrafe e, quindi, che non fosse il diretto interessato a richiedere l'iscrizione.

Secondo i Tribunali che hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 1-*bis* decreto legislativo n. 142/2015, dunque, considerato che il decreto-legge n. 113/2018 da un lato ha abrogato tale procedura di iscrizione c.d. «semplificata» (abrogando l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015) e stabilendo dall'altro che «il permesso di soggiorno “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica...”», si sarebbe limitata ad eliminare ogni automatismo tra il rilascio del permesso di soggiorno e l'iscrizione all'anagrafe, automatismo che era posto a fondamento dell'art. 5-*bis* sopra richiamato).

Secondo le pronunce in oggetto, questa soluzione interpretativa troverebbe riscontro nel fatto che il decreto-legge n. 113/2018 non ha apportato alcuna modifica all'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998 in punto di parificazione tra stranieri regolarmente soggiornanti (ivi compresi quelli in possesso di permesso di soggiorno quali richiedenti asilo) e cittadini italiani ai fini dell'iscrizione all'anagrafe.

Tale interpretazione non appare a questo Giudice condivisibile.

Essa, infatti, ancorché apprezzabile nel cercare di attribuire alla norma in oggetto un significato costituzionalmente orientato, finisce per svuotare la norma di qualsiasi portata innovativa, realizzando, di fatto, un'abrogazione per via interpretativa della stessa, operazione assolutamente non consentita al Giudice.

Non sembra potersi ritenere, infatti, che l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 sia interpretabile nel senso di essere norma diretta ad abolire la procedura di iscrizione c.d. «semplificata» poiché non vi era alcuna



necessità di ribadire l'elisione dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, già realizzata mediante l'abrogazione dell'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 proprio ad opera del decreto-legge n. 113/2018 attraverso l'introduzione di un'ulteriore disposizione. Non si comprende, invero, per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto abrogare la procedura c.d. «semplificata» di iscrizione all'anagrafe mediante un duplice intervento sul medesimo testo normativo, ovvero il decreto legislativo n. 142/2015.

Inoltre, tra tutti i possibili significati riconducibili ad una norma, nei casi dubbi si deve optare per quello che riconnette alla medesima un qualche effetto, se esistente, in ossequio al principio generale di conservazione degli atti giuridici che governa l'ordinamento italiano.

Ad ogni modo, poi, anche qualora si volesse attribuire alla norma di cui all'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 il significato attribuito dai suddetti Tribunali, non si comprende quale sia il senso del richiamo da essa effettuato all'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, laddove si afferma che il permesso di soggiorno non è titolo ai sensi di quella norma: l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, infatti, non si occupa in alcun modo dell'automatismo tra rilascio del permesso di soggiorno ed iscrizione all'anagrafe, limitandosi piuttosto a enucleare la regolarità del soggiorno dello straniero quale condizione per la parificazione al cittadino ai fini dell'applicazione della disciplina.

Né appare rilevante la mancata modifica dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998 Testo unico immigrazione, che viene evocata dall'orientamento «costituzionalmente orientato» a riprova dell'applicazione della disciplina c.d. «ordinaria» in materia di iscrizione all'anagrafe anche al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, non rileva in alcun modo. Anzi, è proprio l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 che, in qualità di norma di pari rango e posteriore introducendo una deroga, sottrae uno spazio applicativo all'art. 6 del Testo unico Immigrazione, così escludendo che il permesso per richiesta asilo sia prova della regolarità del soggiorno ai fini della sua applicazione.

Per tutte le ragioni innanzi esposte, dunque, si ritiene di non poter dare continuità all'interpretazione prospettata nelle pronunce richiamate dal ricorrente nel ricorso, secondo la quale la norma in questione «sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017, che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residente e per i cittadini italiani».

D'altra parte, se è vero che il Giudice nell'esercizio del suo potere di sindacato diffuso sulla legittimità costituzionale delle norme deve tentare sempre la strada dell'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata della norma prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale, è altrettanto vero che l'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata non può mai risolversi in una attività che si risolva, di fatto, nell'abrogare una norma, attività questa consentita soltanto al legislatore e, in caso di contrasto della norma con la Costituzione, alla Corte costituzionale mediante una pronuncia che espella «*ex tunc*» la norma dal sistema normativo.

In ordine alla chiarezza del portato normativo si è espresso recentemente anche il Tribunale di Trento con l'ordinanza dell'11 giugno 2019, sancendo che l'attuale assetto normativo preclude l'iscrizione all'anagrafe al richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, arrivando ad affermare che la «palese chiarezza della relativa normativa richiamata, di cui all'art. 4, comma 1-*bis* della legge n. 142/2015, così come modificato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, che esclude, *per tabulas*, la possibilità per il richiedente protezione di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune, ove è di fatto residente».

Il Tribunale di Trento, inoltre, richiama il palese significato della norma quale limite per l'interprete.

Così ricostruita l'interpretazione della disposizione e chiarita l'impossibilità di riconnettere alla stessa un significato diverso — ed opposto — rispetto a quello che conduce alla preclusione all'iscrizione anagrafica per il richiedente, pena lo stravolgimento non consentito del dettato normativa, si rende allora necessario effettuare un'analisi circa la compatibilità della norma con il sistema costituzionale, tenuto conto che il Giudice ha sottoposto all'attenzione delle parti in sede di udienza di comparizione, la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015.

Appare allora chiaro che alla luce dell'attuale assetto normativo la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per difetto del requisito indispensabile del «*fumus boni iuris*», essendo legittimo il diniego di iscrizione anagrafica opposto dal Comune di ... nei confronti del ricorrente, il quale non sarebbe titolare di alcun diritto soggettivo ad ottenere la predetta iscrizione anagrafica.

Laddove si dovesse ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata «*ex officio*» si renderebbe necessario indagare il rapporto tra tutela cautelare e sospensione del processo per rimessione della questione alla Corte costituzionale.





Tuttavia, prima di passare allo scrutinio della legittimità costituzionale della norma e della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio cautelare, appare utile soffermarsi sulla sussistenza del presupposto indefettibile della tutela cautelare del «*periculum in mora*», e ciò per due ragioni: la prima risiede nel fatto che, laddove non si dovesse ritenere sussistente il «*periculum in mora*» si imporrebbe il rigetto della domanda cautelare a prescindere dalla sussistenza del «*fumus boni iuris*», rendendosi quindi ultronea qualsiasi valutazione sulla (il)legittimità costituzionale della norma e sulla conseguente possibilità di introdurre un incidente di legittimità costituzionale, poiché la questione sarebbe allora irrilevante ai fini del decidere. La seconda ragione sta nel fatto che l'esame del «*periculum in mora*» potrà già fornire elementi in ordine alla individuazione dei diritti che risultano eventualmente compromessi dalla mancata iscrizione all'anagrafe e, dunque, indizi che potranno risultare eventualmente utili a vagliare la non manifesta fondatezza della questione.

Quanto all'ulteriore requisito di legge, parimenti indefettibile ai fini dell'accoglimento del ricorso cautelare, del «*periculum in mora*», si osserva che tale presupposto richiede, in particolare, la prova da parte di chi invoca la tutela d'urgenza che i tempi connaturati alla tutela in via ordinaria del diritto — fondatamente azionato, secondo una valutazione sommaria — determinano il pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile, da intendersi quale danno incombente in concreto e non suscettibile di essere ristorato mediante risarcimento per equivalente.

Il ricorrente ha argomentato la sussistenza del «*periculum in mora*» nella propria impossibilità di esercitare diritti e facoltà, che presuppongono l'avvenuta iscrizione all'anagrafe dei residenti, impossibilità che porterebbe quindi a pregiudizi non ristorabili per equivalente monetario all'esito della definizione di un eventuale giudizio di merito.

Nel ricorso introduttivo i pregiudizi sono stati indicati dal ricorrente, anche mediante il richiamo a quanto affermato dalla giurisprudenza di merito, che ha evidenziato come la mancata iscrizione anagrafica rischi di impedire l'esercizio effettivo di diritti di rilievo costituzionale che potrebbero subire un pregiudizio irreparabile.

I diritti che costituzionalmente rilevanti che risulterebbero impediti a causa del rifiuto del Comune di ... di iscrivere il ricorrente nel registro dell'anagrafe del Comune sono stati così individuati:

il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 150/2015);

il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. (art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972);

il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, legge n. 104/1990);

il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana *ex art. 9, comma 1, legge n. 91/1992*;

il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada);

il diritto di accedere all'istruzione scolastica;

il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione;

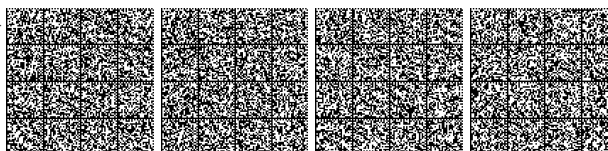
il diritto di accedere pienamente all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso.

Stante la pacifica possibilità per legge di esercitare tali diritti e facoltà solo successivamente all'iscrizione di un soggetto nell'anagrafe di un comune italiano, risulta provata la sussistenza del «*periculum in mora*», poiché al di là del concreto ed effettivo esercizio di tali diritti, eventualmente negato, va considerato che il diniego opposto dall'Amministrazione comunale al ricorrente sta indubbiamente impedendo a quest'ultimo ed impedirà, almeno fino alla definizione del suo procedimento di richiesta di asilo (o di un ordinario giudizio di merito) l'esercizio di tutti i diritti e le facoltà sopra indicate la cui violazione, essendo tali diritti e facoltà inerenti alla persona in quanto tale, non può essere riparata per equivalente, «*ex post*», all'esito di un eventuale giudizio di merito che stabilisca la illegittimità del rifiuto.

In virtù di quanto innanzi esposto, dunque, che nel caso di specie sussiste il presupposto del «*periculum in mora*».

6. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018.

L'accertamento della sussistenza del requisito del «*periculum in mora*» richiesto dall'art. 700 codice di procedura civile per l'accoglimento del ricorso cautelare implica che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 inserito dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 assume il carattere della «rilevanza» nel presente giudizio.



«Rilevanza» della questione che ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953 costituisce insieme alla «non manifesta infondatezza» della stessa uno dei due requisiti di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge.

La rilevanza, infatti, «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte cost. sentenza n. 13/1965) o «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte cost. sentenza n. 77/1983), ragion per cui essa ricorre nella vicenda in esame, dal momento che il procedimento cautelare in oggetto non può essere definito senza fare applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Il ricorrente, infatti, ha adito l'autorità giudiziaria a seguito del rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe della popolazione residente pronunciato dall'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ... il quale ha fondato il diniego alla richiesta di iscrizione proprio sull'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Nella presente fase cautelare, quindi, il Giudice è chiamato a pronunciare provvedimenti opportuni, facendo applicazione di quella norma.

Alla luce di tutto quanto sopra enunciato sub par. 4), si dovrebbe addivenire al rigetto della domanda cautelare per difetto del requisito del «*fumus boni iuris*», poiché l'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015 così come interpretato sulla base del criterio letterale e teleologico risulta avere il significato per cui lo straniero in possesso di permesso di soggiorno quale richiedente asilo non ha diritto ad ottenere l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia, proprio il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale della norma, abilita il Giudice che è chiamato a farne applicazione a sollevare la relativa questione.

Infatti, se da un lato la rilevanza della questione appare pacifica, dall'altro, occorre soffermarsi sul rapporto tra tutela cautelare e questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nell'ambito del relativo giudizio.

È evidente, infatti, che l'ontologica celerità che permea il rito cautelare entra in rotta di collisione con il meccanismo di sospensione del processo per rimessione della questione al vaglio della Corte costituzionale, così determinandone un arresto, sia pure temporaneo.

L'interferenza tra i due giudizi non può essere risolta accedendo alla soluzione che opta per la assoluta incompatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la soluzione pecca per eccessivo formalismo ed obbliga il Giudice della cautela — chiamato a fornire una tutela a fronte di situazioni minacciate da pregiudizio imminente ed irreparabile — a negare la tutela stessa, facendo applicazione di una norma sospettata di illegittimità costituzionale.

Allo stesso tempo, in un sistema giuridico di sindacato costituzionale accentrato in capo alla Corte costituzionale, non appare percorribile neanche la soluzione diametralmente opposta, e cioè quella del Giudice che concede la tutela cautelare mediante la semplice disapplicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Quest'ultima soluzione finirebbe per trasformare il Giudice di merito in «Giudice delle leggi», creando così una vistosa anomalia del sistema, per cui si assisterebbe ad un esercizio di un potere costituzionale (quello di stigmatizzare le norme incostituzionali, espellendole definitivamente dal sistema normativo) riservato ad altro organo (appunto la Corte costituzionale) e l'efficacia «*inter partes*», relativa, della pronuncia avrebbe dei riflessi in tema di trattamento diversificato sul territorio. Si aggiunga, inoltre, che alla luce della idoneità del provvedimento *ex art. 700* codice di procedura civile a conservare la sua efficacia, rientrando lo stesso nel novero dei provvedimenti cautelari c.d. «a strumentalità attenuata», non vi sarebbe la garanzia di un successivo giudizio di merito nel quale la questione possa essere portata all'attenzione della Corte costituzionale.

Una soluzione alla complessa problematica tra la celerità della tutela e del rito cautelare e la stasi del procedimento stesso determinata dalla sospensione c.d. «necessaria» del giudizio «*a quo*» in cui viene sollevato l'incidente di legittimità costituzionale, che questo Giudice ritiene di dover fare propria, trova origine nella giurisprudenza amministrativa. Si tratta della c.d. «tutela cautelare a tempo», in cui cioè la misura cautelare viene concessa, in via provvisoria, condizionandone la conferma o la revoca all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 172/2012; Corte costituzionale n. 274/2014) ha ribadito che l'esigenza di assicurare l'effettività della tutela d'urgenza consente al Giudice ordinario l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo occorrente per la definizione del giudizio di incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata».

Questa soluzione, che prevede la scomposizione della fase cautelare in una fase interinale, nella quale il Giudice concede la cautela fino alla decisione della Corte costituzionale, ed una seconda fase in cui il Giudice della cautela si



pronuncia in via definitiva, tenendo conto delle risultanze del giudizio davanti alla Corte costituzionale, del giudizio costituzionale, permette, da un lato, di preservare l'effettività e l'immediatezza della tutela cautelare (articoli 24 e 111 Cost.; art. 6 C.E.D.U.) e, dall'altro, di scongiurare una pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per esaurimento della «*potestas iudicandi*» del giudice rimettente.

Del resto una siffatta soluzione, oltre a rispondere ad esigenze costituzionali e sovranazionali di effettività della tutela, non è neppure sconosciuta al sistema processualciviltistico: si pensi, infatti, al meccanismo di cui all'art. 669-sexies, comma 2, codice di procedura civile, laddove si prevede che proprio in caso di tutela cautelare, quando la convocazione della controparte potrebbe pregiudicare l'attuazione del provvedimento, il Giudice provvede con decreto motivato «inaudita altera parte» (prima fase), fissando con il medesimo decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé, udienza in cui provvederà poi a confermare, modificare o revocare il provvedimento cautelare emanato in assenza di contraddittorio (seconda fase).

La compatibilità tra tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, nei termini anzidetti, ha superato il vaglio della stessa Corte costituzionale, la quale ha ritenuto ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale nell'ambito di giudizi cautelari, sul presupposto che la tutela sia stata concessa in via provvisoria proprio in ragione della non manifesta infondatezza della questione. In questo senso il Giudice delle leggi, con l'ordinanza n. 25 del 2006 ha stabilito che «deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto che, avendo emesso il provvedimento cautelare richiestogli con l'appello proposto avverso l'ordinanza di diniego del TAR, il Consiglio di Stato avrebbe esaurito la *potestas iudicandi*, quale ad esso compete nella sede cautelare; che questa Corte ha più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando non provveda sulla domanda cautelare, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo fruisce: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale è inammissibile — oltre che, ovviamente, se la misura è espressamente negata (ordinanza n. 82 del 2005) — quando essa sia concessa sulla base di ragioni, quanto al *fumus boni iuris*, che prescindono dalla non manifesta infondatezza della questione stessa (sentenza n. 451 del 1993); che la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 444 del 1990; n. 367 del 1991; numeri 24, 30 e 359 del 1995; n. 183 del 1997; n. 4 del 2000)».

Tanto premesso, il principio enunciato dalla Corte costituzionale, sebbene relativo ad ipotesi nelle quali la tutela cautelare era di tipo sospensivo, risulta perfettamente applicabile anche ai casi di cautela di natura anticipatoria, come quella che ci occupa.

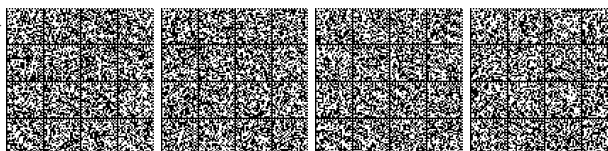
Infatti, nel caso di specie, verrebbe concessa la misura cautelare mediante l'ordine provvisorio di iscrivere il ricorrente all'anagrafe della popolazione residente, con riserva di confermare il provvedimento o di revocarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito della definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

Non si rinviene, del resto, alcun ostacolo normativo a tale soluzione, poiché l'art. 700 codice di procedura civile attribuisce al Giudice della cautela il potere di adottare «i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze più idonei», per cui proprio la natura «atipica» dei provvedimenti d'urgenza *ex art. 700* codice di procedura civile, il cui contenuto spetta di volta in volta al Giudice individuare al fine di assicurare che la posizione giuridica soggettiva non venga pregiudicata dal pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile permette, di fatto, di adottare un provvedimento cautelare «provvisorio».

La concessione del provvedimento anticipatorio, inoltre, per la natura dell'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, non determinerebbe effetti irreversibili — come tali suscettibili di una modifica successiva —, ma garantirebbe l'iscrizione almeno fino all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, momento nel quale si stabilirà se confermare definitivamente la misura o disporre la cancellazione.

In applicazione del principio avallato dalla Corte costituzionale, pertanto, la questione di legittimità costituzionale resterebbe comunque ammissibile, poiché la misura cautelare verrebbe provvisoriamente concessa proprio sul presupposto esclusivo secondo cui si ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

Va rilevato, infine, che l'eventuale esclusione della c.d. tutela cautelare a tempo per le misure cautelari di natura anticipatoria determinerebbe un irragionevole discrimina rispetto a quelle di natura sospensiva, che non si giustificano alla luce delle ragioni richiamate.



Si evidenzia, tra l'altro, che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con pronunce risalenti, si è pronunciata in modo favorevole rispetto all'analogia ipotesi della possibilità per i giudici che sollevano rinvio pregiudiziale di adottare misure cautelari provvisorie durante il tempo necessario alla pronuncia della Corte, evidenziando come tale possibilità fosse da estendere anche alle misure di natura anticipatoria (cfr. C.G.U.E. 9 settembre 1995 C-465/93).

Orbene, anche considerata l'evidente affinità tra il rinvio in sede di incidente di illegittimità costituzionale ed il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per l'interpretazione e l'applicazione delle norme unionali, non si ravvisano elementi tali da giustificare un diverso trattamento delle due ipotesi, anche sotto il profilo della possibilità per il Giudice «*a quo*», rimettente, di somministrare al ricorrente una tutela provvisoria.

Occorre premettere che l'art. 23, comma 2, della legge n. 87 del 1953, al comma secondo consente al Giudice di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare.

«La non manifesta infondatezza» della questione rappresenta un filtro, un momento di controllo diretto ad evitare inutili rimessioni alla Corte costituzionale ed implica per il Giudice «*a quo*» che la questione debba essere sollevata ogni qualvolta non si presenti, così come dedotta dalle parti, palesemente infondata.

Nel caso del rilievo «*ex officio*» il requisito della «non manifesta infondatezza» si risolve nell'impossibilità per l'interprete di dare alla norma sospettata di illegittimità costituzionale un'interpretazione compatibile con la Costituzione.

Tanto premesso, si ritiene sussistente anche il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione.

Ai sensi dell'art. 43 del Codice civile la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, cioè il luogo in cui il soggetto vive la quotidianità dei suoi interessi e della propria famiglia. L'atto con il quale si stabilisce la residenza è un atto giuridico in senso stretto nel quale cioè l'elemento soggettivo non rileva in sé, ma si deve manifestare in un comportamento che, alla stregua della valutazione sociale, corrisponde ad effettiva abitazione abituale in un certo luogo («La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali» — così «*ex multis*» Cassazione civ., n. 1738/1986).

L'iscrizione nel pubblico registro anagrafico tenuto presso ogni comune italiano ha, dunque, mero valore pubblicitario o notiziale, non costitutivo, in quanto è noto che l'effettiva residenza di una persona può essere accertata con ogni mezzo, anche contro le risultanze anagrafiche.

L'iscrizione anagrafica pertanto ha mero valore ricognitivo di una situazione di fatto, che esiste a prescindere dalla sua manifestazione formale. La preclusione all'iscrizione, pertanto, si risolve in un ostacolo ad ottenere la pubblicizzazione di uno stato di fatto, che si pone quale imprescindibile presupposto di esercizio di una molteplicità di diritti e di facoltà, sia nell'ambito del settore pubblico, che nell'ambito del settore privato.

Se da una parte l'iscrizione anagrafica, in quanto priva di valore costitutivo potrebbe apparire come una mera formalità irrilevante, dall'altra, nel fondare la presunzione (sia pure «*iuris tantum*») di corrispondenza della realtà giuridica a quella effettiva circa il luogo in cui un soggetto ha la sua stabile dimora, essa assurge a strumento di primaria importanza laddove, tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato, si consente di dare prova della propria residenza proprio attraverso il riferimento alla dichiarazione anagrafica.

La preclusione all'iscrizione, allora, assume carattere ostativo dapprima ed immediatamente alla pubblicità di una situazione di fatto e, in via successiva ed indirettamente, alla possibilità di fornirne la relativa prova ai fini dell'esercizio di diritti e facoltà o dell'accesso a servizi pubblici o privati.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che lo strumento dell'anagrafe «è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...) ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia» (Cass. civ., n. 449/2000).

Tanto premesso, si rammenta che la preclusione all'iscrizione anagrafica è stata giustificata nella Relazione illustrativa al decreto-legge n. 113/2018 (c.d. «Decreto Sicurezza») in base alla precarietà del soggiorno del migrante richiedente asilo e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. Sulla base di questa argomentazione il Tribunale di Trento ha escluso profili di illegittimità costituzionale della norma, richiamando la diversa condizione dello straniero richiedente asilo.





A ben vedere, però, la posizione dello straniero in possesso di un permesso di soggiorno quale richiedente asilo, non giustifica un siffatto trattamento normativo. Il soggiorno dello straniero richiedente asilo, legittimato dal rilascio del relativo permesso, è pacificamente non di breve durata. I tempi di accertamento delle condizioni che costituiscono il presupposto del riconoscimento della protezione internazionale che includono il procedimento dinanzi alle Commissioni territoriali, l'eventuale impugnativa dinanzi al Tribunale e poi innanzi alla Corte di cassazione sono, infatti, di gran lunga superiori rispetto al tempo minimo necessario per poter definire il luogo in cui lo straniero ha fissato la propria dimora come abituale. Tra i parametri di legge che si possono utilizzare al fine di riconoscere l'abitudine di una dimora, vi è sicuramente quello indicato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 286/1998, che fissa a tal fine il termine di tre mesi.

Pertanto, se è innegabile che la condizione del richiedente asilo è connotata da precarietà, è altrettanto innegabile che il suo soggiorno si protrae legittimamente sul territorio italiano per un tempo che di regola supera l'anno, tempo in cui viene impedita la pubblicizzazione e la prova di una residenza che però, di fatto, viene acquisita.

È noto che al legislatore è consentito dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza dei cittadini extra-comunitari in Italia, purché non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano. Sul punto, la Corte costituzionale ha più volte ribadito il principio secondo cui il legislatore può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che lo straniero sia soggiornante con un titolo non episodico e non di breve durata (*cf.* Corte costituzionale, n. 306/2008).

Nel caso in esame, il legislatore sembra aver riservato un trattamento peggiore in riferimento ad uno straniero, quello richiedente asilo, legalmente soggiornante ma con titolo che non è né episodico, né di breve durata.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera *a*) n. 2) del decreto-legge n. 113/2018 laddove ha introdotto il comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 appaiono quindi non manifestamente infondati con riferimento ai seguenti parametri costituzionali.

Il primo parametro rispetto al quale si ritiene fondato il dubbio di legittimità è rappresentato dall'art. 2 della Costituzione.

L'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere la certificazione anagrafica in ordine alla sua dimora abituale comporta, per le ragioni enunciate, una condizione di «*deminutio*» generale della sua persona, la quale si vede impossibilitata a dare prova di una condizione di fatto esistente (la dimora abituale). Tale limite si traduce a cascata in una preclusione all'accesso a tutti quei diritti, facoltà e servizi per i quali l'ordinamento richiede quale requisito costitutivo la prova della residenza (tra cui il diritto ad accedere alle misure di politica attiva del lavoro *ex* art. 11, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 150/2015, il diritto di poter chiedere ed ottenere un numero di partita I.V.A. *ex* art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 633/1972, il diritto di ottenere la determinazione del valore I.S.E.E. necessario per potere accedere alle prestazioni sociali agevolate *ex* art. 1, comma 125, legge n. 104/1990, il diritto di ottenere, decorsi dieci anni dall'iscrizione nel registro dell'anagrafe di un comune italiano, la cittadinanza italiana *ex* art. 9, comma 1, legge n. 91/1992, il diritto ad ottenere il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 285/1992, il diritto di accedere all'istruzione scolastica, il diritto all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante ed all'esercizio di un professione ed il diritto di accedere in modo pieno all'assistenza sanitaria nazionale, poiché il cittadino privo di residenza può accedere solo al servizio di pronto soccorso), in tal modo frapponendo significativi ostacoli allo sviluppo della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione sotto molteplici profili.

L'art. 3 della Carta costituzionale appare innanzitutto violato sul versante del principio di ragionevolezza, in quanto il legislatore con la norma censurata, al solo fine di impedire l'iscrizione anagrafica ha privato il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo, documento deputato ad attestare la regolarità del soggiorno di uno straniero sul territorio, della sua ontologica natura, ovvero della sua attitudine a provare la legittima permanenza sul territorio nazionale.

Orbene, è noto che il canone della ragionevolezza può dirsi rispettato solo laddove esista una «causa normativa» che legittimi una differenziazione che, nel caso di specie, non può essere ravvisata nella «precarietà della condizione giuridica dello straniero» richiedente asilo, in quanto tale precarietà non corrisponde, per tutte le ragioni innanzi esposte, ad un soggiorno di breve durata.

La soluzione adottata dal legislatore appare quindi sproporzionata rispetto al fine avuto di mira: il legislatore avrebbe piuttosto dovuto individuare puntualmente i diritti ed i servizi rispetto ai quali il richiedente asilo non



può accedere fino alla definizione del procedimento volto ad ottenere la protezione internazionale, ma non escludere radicalmente ed indiscriminatamente nei suoi confronti ogni diritto e facoltà — in ambito pubblico e privato — che si riconnette al possesso della residenza anagrafica, di fatto equiparando il soggiorno dello straniero richiedente asilo a quello di uno straniero «irregolare».

L'intervento sproporzionato rispetto al fine perseguito è rivelato da una contraddizione in cui è caduto lo stesso legislatore, palesando un ulteriore profilo di irragionevolezza. Da un lato infatti, il legislatore ha previsto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa (art. 22 decreto legislativo n. 142/2015 in base al quale «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'art. 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuita al richiedente») — riconoscendo quindi l'importanza di tale profilo non solo ai fini del sostentamento dello straniero, ma anche ai fini della sua integrazione nel tessuto sociale — dall'altro, con la preclusione all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, ha impedito al titolare di permesso di soggiorno di interloquire con l'ente deputato alla gestione ed alla ricerca di occasioni lavorative. La mancata iscrizione all'anagrafe, infatti, preclude l'accesso alle politiche attive del lavoro di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 150/2015, politiche riservate per espressa previsione di legge ai residenti sul territorio (art. 11, comma 3, lettera c decreto legislativo n. 150/2011), così come preclude l'inserimento del titolare del permesso per richiesta asilo nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro che prevede la formazione di una scheda anagrafica del lavoratore (art. 13, decreto legislativo n. 150/2011). Allo stesso tempo, è preclusa la possibilità di stipulare contratti di lavoro di prestazione di lavoro occasionale, come disciplinati dal decreto-legge n. 50/2017 e dal decreto-legge n. 87/2018, in quanto ai lavoratore privo di residenza è preclusa la registrazione al portale telematica dell'I.N.P.S.

In definitiva, quindi, il diritto al lavoro, che è stato riconosciuto anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo risulta compromesso dagli ostacoli che la norma «*sub iudice*» — impedendo in modo assoluto allo straniero richiedente asilo l'acquisizione di una residenza formale — frappone tra il lavoratore e i canali di accesso alle occasioni lavorative, con evidenti profili di irragionevolezza.

L'art. 3 della Carta costituzionale appare poi violato anche «*sub specie*» di principio di uguaglianza e non discriminazione, nonché di diversità di trattamento a fronte di situazioni eguali.

Infatti l'impossibilità per lo straniero richiedente asilo di ottenere l'iscrizione anagrafica nel comune in cui pure ha, di fatto, fissato la propria, si risolve in un trattamento deteriore, non giustificato, rispetto al cittadino italiano, ma anche e soprattutto rispetto allo straniero regolarmente soggiornante in Italia con altro titolo, al quale l'ordinamento consente di chiedere ed ottenere l'iscrizione nei registri dell'anagrafe del comune ove intende fissare la propria dimora abituale.

La «precarietà» della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo, infatti, non sembra in grado di giustificare il diverso trattamento normativo, dal momento che, per le ragioni già individuate, tale precarietà non equivale ad una breve durata del soggiorno — comunque legittimo sul territorio nazionale — e pertanto non inficia il presupposto posto a base della residenza, e cioè la dimora abituale nel suo elemento oggettivo e soggettivo.

La discriminazione realizzata mediante l'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 risulta ancora più evidente rispetto agli altri stranieri regolarmente soggiornanti, cioè muniti di permesso di soggiorno di altro tipo. Rispetto a quest'ultimi la disparità di trattamento dello straniero richiedente asilo deteriore risulta ancora più ingiustificata ed evidente, poiché gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia non incontrano limitazioni di sorta nell'accesso alle iscrizioni anagrafiche e possono ottenerle con il decorso del tempo minimo necessario a considerare la loro dimora come abituale, anche a fronte di un soggiorno di durata inferiore rispetto a quello dei richiedenti asilo.

Ebbene, se è certo che la «precarietà» — intesa come provvisorietà — che caratterizza la condizione giuridica dello straniero richiedente asilo costituisce senz'altro un elemento discreitivo rispetto alla condizione dei cittadini italiani o degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di altro tipo, ragion per cui può fondare un trattamento normativo differente tra i soggetti sopra richiamati, essa però può avere incidenza solo ed esclusivamente rispetto a quegli aspetti in cui la suddetta «precarietà» risulta incompatibile con gli effetti di una situazione giuridica da riconoscere.

Rispetto al diritto a vedersi riconosciuta mediante certificazione anagrafica la propria residenza (cioè la dimora abituale), la precarietà della condizione giuridica dello straniero richiedente asilo non produce alcun effetto e, comunque, non appare in grado di giustificare secondo il canone della razionalità la scelta legislativa di sancire l'impossibilità per quest'ultimo di ottenere prova di una residenza che è già effettivamente abituale e che può protrarsi anche per anni.



Peraltro, a sostegno dell'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 ad opera dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non possono invocarsi neanche esigenze di certezza delle risultanze anagrafiche, poiché l'art. 7, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 — laddove pone l'obbligo di rinnovare la dichiarazione di dimora abituale entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno e prevede che l'ufficiale dell'anagrafe aggiorna la scheda anagrafica dello straniero — assicura un meccanismo di cancellazione della residenza laddove il permesso di soggiorno non dovesse essere rinnovato.

Infine, dubbi di legittimità costituzionale si avanzano anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che costituisce norma interposta la cui violazione impone al Giudice «*a quo*» di sollevare la questione di legittimità costituzionale, così Corte costituzionale nn. 348/2007 e 349/2007) in base al quale «chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio» nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici in base al quale «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

Tali norme, dunque, impongono all'Italia, quale Stato membro che ha aderito alle suddette Convenzioni, di assicurare a «chiunque» e ad «ogni individuo» che si trovi legalmente nel suo territorio, dunque certamente anche allo straniero richiedente asilo, il diritto alla libertà di scelta della propria residenza nel territorio italiano: diritto che, con ogni evidenza, viene ad essere completamente cancellato per effetto della novella normativa sospettata di illegittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Carta costituzionale, infatti, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (e dalle regioni) «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ragion per cui l'eventuale violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano a livello sovranazionale si risolvono non solo in una violazione degli accordi assunti sul piano internazionale, ma anche in una violazione della Costituzione che, come tale, può comportare la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Alla luce di quanto innanzi esposto, dunque, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata con riferimento gli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018.

*P.Q.M.*

1) Ordina all'ufficiale dell'anagrafe del Comune di ... di iscrivere in via provvisoria S. M. all'anagrafe della popolazione residente del Comune di ..., riservando all'esito dell'incidente di costituzionalità la decisione definitiva in ordine alla domanda cautelare;

2) Dichiarà rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 2, 3, e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento ai parametri interposti dell'art. 2 del Protocollo addizionale della C.E.D.U. n. 4 ed all'art. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015 così come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto-legge n. 113/2018 convertito con legge n. 132/2018;

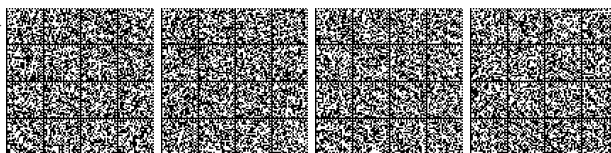
3) Dispone la immediata trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

4) Sospende il giudizio;

5) Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Salerno il 10 settembre 2019.

*Il Giudice:* CAPUTO



N. 232

*Ordinanza del 17 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da S. B. contro il Comune di E.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 13, comma 1, [lettera *a*], numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

TRIBUNALE DI SALERNO

I SEZIONE CIVILE

Il giudice designato, dott. Iannicelli Guerino;

letti gli atti ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 settembre 2019, ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento cautelare *ante causam* ex art. 700 codice di procedura civile iscritto al n. 6274 del Ruolo generale dell'anno 2019, proposto con ricorso depositato in data 17 giugno 2019 da S. B., nato in ... il ...; rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca De Vincentis per procura allegata al ricorso - ricorrente;

nei confronti del Comune di ...; rappresentato e difeso dagli avvocati Ernesta Iorio e Nelso Buccella per procura allegata alla memoria difensiva - resistente.

Il cittadino extracomunitario S. B. chiede l'emissione di un provvedimento cautelare *ante causam* contenente l'ordine al sindaco del Comune di ..., anche nella sua qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, di immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente.

Esponde che è titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... in data 16 novembre 2018, e dimora da più di tre mesi ad ... alla via ..., presso il centro ...; che in data 6 maggio 2019 si è presentato presso l'ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione all'anagrafe del comune ove dimora; che il responsabile dell'ufficio demografico gli ha comunicato di non poter accettare la richiesta, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non contiene alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo ma si limita semplicemente ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno possa essere documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che il regolamento anagrafico della popolazione residente (decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223) ed il Testo unico immigrazione (art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/98) non fanno menzione di «titoli per l'iscrizione anagrafica» appunto perché nel nostro ordinamento giuridico l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli» ma a «dichiarazioni degli interessati» (art. 13), «accertamenti di ufficio» (articoli 15, 18-*bis* e 19) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile»; che, infatti, l'iscrizione anagrafica registra la volontà delle persone, italiane o straniere, che, avendo una dimora, hanno fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, hanno stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/98 espressamente esclude la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza; che, dunque, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini della iscrizione anagrafica, sono sullo stesso piano, dovendo dimostrare l'elemento oggettivo (stabile permanenza in un luogo) e l'elemento soggettivo (volontà di rimanervi); che lo straniero, in aggiunta a questi elementi, dovrà solo dimostrare di essere regolarmente soggiornante in Italia con la conseguenza che il permesso di soggiorno non è mai stato titolo per l'iscrizione stessa, ma rileva solo ai fini della regolarità del soggiorno; che, inoltre, la domanda di iscrizione anagrafica per lo straniero che dimora abitualmente in un comune integra anche gli estremi di un «dovere», penalmente sanzionato (art. 11 della legge n. 1228/1954); che la corretta interpretazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018





consiste nell'aver abolito l'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro; che, se l'art. 5-bis aveva previsto un automatismo nella iscrizione anagrafica, svincolandola sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e quindi basandosi solo sulla comunicazione del responsabile del centro, l'art. 13 in realtà altro non vuol significare che l'abolizione di tale automatismo, chiarendo che non vi è una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica del residente ha rilievo costituzionale nell'art. 16 Cost., relativo alla libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dal Costituente sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti (regolarmente e stabilmente soggiornanti) nel Paese; che la mancanza della iscrizione nei registri della popolazione residente comporta una serie di disagi ed impedisce l'esercizio di fondamentali diritti, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 150/2015), l'attribuzione di un numero di partita IVA (art. 35, comma 2, lettera decreto legislativo n. 633/1972), la determinazione del valore ISEE richiesto per poter accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125, della legge n. 104/1990), la decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana (art. 9, comma 1-ter, del decreto legislativo n. 286/98), il rilascio della patente di guida (art. 118-bis, comma 1 c.d.s.), la istruzione scolastica, l'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante, l'esercizio di una professione, l'assistenza sanitaria nazionale; che tali limitazioni integrano anche il requisito dell'urgenza della tutela, ex art. 700 codice di procedura civile.

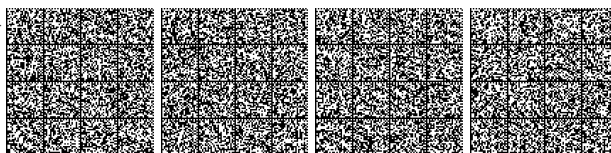
Il Comune di ..., costituitosi, eccipisce la carenza di legittimazione passiva, essendo legittimato il Ministero dell'interno, in qualità di titolare della funzione anagrafica e dello stato civile delegata al sindaco quale Ufficiale di Governo. Nel merito, osserva che l'art. 4, comma 1-bis, della legge n. 142/2015 e succ. mod., di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, consente ai richiedenti protezione internazionale di avere un permesso di soggiorno temporaneo, nell'attesa della definizione della loro domanda di protezione internazionale, costituente anche documento di identità, ma nel contempo la situazione di incertezza sulla futura condizione di soggetto meritevole di protezione internazionale o meno ha fatto ritenere al legislatore di non farlo iscrivere nel registro anagrafico della popolazione residente, garantendo al medesimo, però, l'accesso ad una serie di diritti; che, pertanto, la domanda di iscrizione anagrafica non può essere accolta, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018 e della circolare n. 15 del 18 ottobre 2018 del Ministero dell'interno, secondo cui, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica. Contesta, altresì, il *periculum in mora*, in assenza di deduzioni sul pregiudizio irreparabile dalla mancata iscrizione anagrafica, in attesa di decisione su eventuale giudizio di merito.

Va esaminata, in via pregiudiziale, la questione della legittimazione passiva.

Come è noto, il sindaco esercita, nei casi previsti dalla legge, anche funzioni di Ufficiale di Governo, nel qual caso l'attività svolta non è riferibile al comune ma allo Stato, al quale fa capo lo specifico interesse pubblico perseguito dalla norma attributiva del potere. Il sindaco si pone istituzionalmente come organo dell'Amministrazione dell'interno ed, in tale veste, pur avvalendosi dei mezzi propri del comune, pone in essere atti imputabili direttamente allo Stato. Di regola, poi, alla titolarità dell'interesse è associata la legittimazione processuale riconducibile all'esercizio del potere.

Nel caso che qui interessa, le funzioni di ufficiale dell'anagrafe sono attribuite al sindaco, quale Ufficiale del Governo (art. 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228). In particolare, l'art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede che i servizi di anagrafe sono gestiti dal comune e che le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale Ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54 (il comma 3 dispone che il sindaco, quale Ufficiale del Governo, sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione; il comma 11 prevede, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni, che il prefetto può intervenire con proprio provvedimento; il comma 12 dispone che il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 54 da parte del sindaco). L'art. 12 della legge n. 1228/1954 prevede che la vigilanza sulla tenuta delle anagrafi della popolazione residente è esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica. Dunque, l'interesse pubblico che presiede ai poteri di iscrizione anagrafica fa capo all'Amministrazione statale che esercita, attraverso l'Amministrazione centrale (il Ministero dell'interno), le funzioni di indirizzo e di vigilanza e, attraverso gli organi territoriali, le funzioni di esercizio concreto del potere (il sindaco e, in caso di inerzia, il prefetto).

Da questo sistema di attribuzione dei poteri in materia di anagrafe si desume che la legittimazione passiva nella controversia relativa al diritto all'iscrizione nel registro della popolazione residente rimane in capo all'organo a cui



spetta l'accertamento, in concreto, dei presupposti del diritto e, dunque, l'iscrizione o il diniego dell'istanza (il sindaco), mentre l'organo di indirizzo e vigilanza (il Ministero dell'interno) può vantare solo una legittimazione ad intervenire in giudizio. La legittimazione passiva spetta, perciò, al sindaco p.t. che, nel caso di specie, si è costituito in giudizio, sia pure nella qualità di rappresentante del comune. Di qui l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dell'azione cautelare proposta nei confronti del comune, in persona del sindaco p.t., anziché nei confronti del Ministero dell'interno.

Nel merito, i presupposti per l'adozione di un provvedimento cautelare atipico *ex art. 700* codice di procedura civile, sia a contenuto anticipatorio che conservativo della domanda di merito, sono il *fumus boni iuris*, ossia la probabile fondatezza del diritto dedotto in giudizio, ed il *periculum in mora*, ovvero il fondato timore del titolare del diritto che questo sia minacciato, nelle more del giudizio ordinario, da un pregiudizio imminente ed irreparabile.

Quanto al *fumus*, il ricorrente propone una domanda cautelare a contenuto anticipatorio della sentenza di merito avente ad oggetto la condanna della pubblica amministrazione ad emettere un provvedimento amministrativo che ha rifiutato (la condanna del comune all'iscrizione anagrafica), la quale richiede una previa verifica della situazione giuridica soggettiva e della giurisdizione. Come chiarito dalle Sezioni Unite, le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo per le quali la giurisdizione spetta al giudice ordinario. L'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, poi sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223), osservano le Sezioni Unite, configura uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione, ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Inoltre, tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità. In particolare, sono rigidamente definiti dalle norme del regolamento i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, onde l'amministrazione non ha altro potere che quello di accertare la sussistenza dei detti presupposti. Pertanto la regolamentazione qui considerata, per la natura vincolata dell'attività amministrativa da essa disciplinata e perché è dettata nell'interesse diretto della popolazione residente, non contiene norme sull'azione amministrativa, ma è composta da norme di relazione che disciplinano rapporti intersoggettivi. Tali norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui. (Cass., Sez. Unite, 19 giugno 2000 n. 449).

Ciò premesso, l'esame del *fumus* consiste nella verifica del fondamento normativo del diritto dedotto in giudizio, ossia del diritto del cittadino extracomunitario, titolare di permesso di soggiorno per aver fatto richiesta di protezione internazionale, all'iscrizione anagrafica nel comune di residenza.

La norma attributiva del diritto, rispetto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno, va individuata in via generale nell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il quale dispone che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

Il regolamento di attuazione, richiamato dalla norma, è il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente), il quale stabilisce che presupposto per l'iscrizione anagrafica della singola persona per trasferimento dall'estero è la fissazione della residenza nel comune (art. 1), ossia la dimora abituale nel comune (art. 3). L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata in base alla dichiarazione dell'interessato o in base ad accertamento d'ufficio (art. 7, comma 1, lettera c), modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2015, n. 126); gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno (art. 7, comma 3).

Dalle disposizioni richiamate si desume che due sono i presupposti del diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica per trasferimento dall'estero: la regolarità del soggiorno in Italia e la dimora abituale nel comune. E, dunque, lo straniero titolare di un regolare permesso di soggiorno che, come nel caso in esame, è ospite da più di tre mesi presso un centro di accoglienza, deve essere considerato come residente nel comune presso il quale vi è il centro di accoglienza e, pertanto, in base alla disciplina richiamata, ha il diritto (soggettivo) all'iscrizione anagrafica.

Secondo il comune convenuto, però, la disciplina in esame è derogata rispetto allo straniero titolare di un particolare permesso di soggiorno, come quello in questione, ossia rispetto allo straniero al quale sia stato rilasciato un



permesso di soggiorno per aver presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva. In questo caso, l'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 13, comma 1, n. 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (entrato in vigore il 5 ottobre 2018), dispone che tale permesso di soggiorno «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa richiede, dunque, una interpretazione di questa norma diretta a stabilire se il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune, che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (non modificato) attribuisce anche allo straniero regolarmente soggiornante, al pari del cittadino italiano, deve ritenersi escluso rispetto allo straniero che ha un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua domanda di protezione internazionale. In altri termini, se la norma discrimina tra lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, al quale non attribuisce il diritto, e lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per altri motivi, al quale il diritto è attribuito.

Secondo un indirizzo della giurisprudenza di merito, su cui si basa il ricorso, la norma non contiene alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo ma si limita semplicemente ad escludere che il loro permesso di soggiorno sia, di per sé, sufficiente, dovendo dimostrare, come chiunque altro voglia ottenere l'iscrizione anagrafica, sia esso cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante per altro titolo, la stabile permanenza nel comune (l'elemento oggettivo) e la volontà di rimanervi (l'elemento soggettivo). Il significato della norma consisterebbe nell'aver abolito l'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro.

La lettura proposta non risponde ad alcuno dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, letterale, sistematico e teleologico.

L'indirizzo in argomento spiega il «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» (interpretazione letterale e sistematica), da un lato in negativo, sostenendo che la frase «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» non prevede in modo espresso alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo; dall'altro lato in positivo, osservando che nessuna delle disposizioni richiamate dalla norma fa menzione di «titoli per l'iscrizione anagrafica», poiché questa non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti d'ufficio» e «comunicazioni degli uffici di stato civile». Ciò vale a dire che il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non è titolo da solo sufficiente per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza. Ma, intesa in questo modo, la norma perde di significato, perché anche il permesso di soggiorno per altro motivo non è sufficiente (in questo senso non è «titolo») per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza. La norma sopravvenuta sarebbe, in questa ottica, un'inutile replica di un principio già esistente nel sistema normativo e valevole per tutti i permessi di soggiorno, anche per quelli che la norma non indica.

L'indirizzo qui non condiviso, che assegna ad una norma che fa eccezione lo stesso significato della regola generale, ritiene di individuare nell'abrogazione della c.d. procedura semplificata una dimostrazione dell'assunto e un significato sistematico che, altrimenti, la norma non avrebbe. Il suo valore consisterebbe nell'aver sancito l'abolizione dell'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro. Questo significato, però, non sfugge all'obiezione dell'inutilità della norma, poiché la procedura semplificata è stata già abrogata dalla medesima legge (il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2018) che ha inserito la norma in esame.

La tesi della conservazione dell'equiparazione normativa, ai fini dell'iscrizione anagrafica, oltre che offrire un'interpretazione della norma priva di un proprio significato, è contraria anche al canone teleologico. La relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge parla espressamente di «esclusione dall'iscrizione anagrafica» che «si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». È vero che la «intenzione del legislatore» va intesa, per giurisprudenza consolidata, come l'intenzione del legislatore obiettivata nella norma e che tiene conto, al di là della volontà politica che l'ha prodotta, del suo inserimento nell'insieme dell'ordinamento giuridico e della compatibilità sul piano costituzionale. È altrettanto vero, però, che la *ratio* esplicitata nella relazione introduttiva non può essere trascurata per privilegiare un'interpretazione, non solo ad essa contraria, ma tale anche da privarla di un proprio effetto (*tamquam non esset*).

L'interpretazione logico-letterale di senso compiuto, coerente anche con la *ratio legis* esplicitata nella relazione, è invece quella che non si limita a non riconoscere alcun significato all'espressione «titolo» ma lo riferisce al primo





presupposto del diritto all'iscrizione anagrafica, consistente nella condizione di regolarità del soggiorno dello straniero in Italia. Come è noto, infatti, la regolarità della presenza dello straniero è una situazione che, talvolta, non richiede alcuna formalità (il diritto di soggiorno «informale» per il periodo di tre mesi di colui che è entrato in Italia con regolare visto di ingresso), altre volte dipende da un titolo «formale» (il permesso di soggiorno o la carta di soggiorno). L'espressione «titolo» utilizzata dalla norma in esame è riferita precisamente al titolo «formale» che condiziona il primo presupposto dell'iscrizione anagrafica (la regolarità del soggiorno). La norma intende affermare che, a differenza degli altri permessi di soggiorno, quello rilasciato al richiedente asilo non è un «titolo» che integra la condizione di regolarità della presenza in Italia. In altri termini, come chiaramente affermato nella relazione introduttiva, la norma stabilisce che il richiedente asilo, prima della decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, non è uno straniero regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione anagrafica, essendo il suo permesso di soggiorno, diversamente dagli altri, all'insegna della «precarietà». Ovvero, la norma vuol distinguere tra lo straniero che ha ottenuto un regolare permesso di soggiorno, essendo stata valutata la sua posizione giuridica, il quale ha il diritto-dovere di iscriversi all'anagrafe del comune di residenza, e lo straniero che ha ottenuto un permesso di soggiorno nelle more della definizione della sua domanda, senza alcuna valutazione della sua situazione giuridica, il quale non ha diritto all'iscrizione anagrafica ma è solo «autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale» (art. 7, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25).

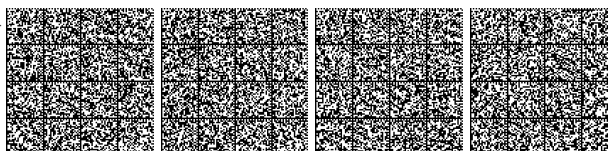
Intesa in questo modo, senza possibilità di opzioni ermeneutiche alternative, la norma non sfugge ad una valutazione di probabile fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione alla violazione di diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 Cost. (l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dal comune, come quelle basate sulle condizioni di reddito; il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera; ecc.), del principio di uguaglianza (art. 3), per l'irragionevole trattamento rispetto allo straniero regolarmente soggiornante ad altro titolo, e della libertà di soggiorno (art. 16), per l'esclusione dello straniero avente diritto ad una definizione della sua domanda di protezione internazionale da una regolare condizione anagrafica.

Ricorrono, pertanto, i presupposti per la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte costituzionale. La definizione del giudizio cautelare dipende, infatti, dall'applicazione della norma e non si può prescindere dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che appare non manifestamente infondata, anche in ragione dell'insostenibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, come quella qui non condivisa.

La rilevanza della questione, nel giudizio cautelare, è segnata dalla sussistenza, in ipotesi di scrutinio conforme all'incostituzionalità della norma, sia del *fumus boni iuris* che del *periculum in mora*. Quanto alla probabile fondatezza del diritto del ricorrente all'iscrizione anagrafica, il ricorrente S. B. è titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... in data 16 novembre 2018, e dimora da più di tre mesi ad ..., località ..., presso il centro ...

Nei suoi confronti troverebbero applicazione, in caso di espunzione della norma incostituzionale, gli articoli 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e l e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, secondo cui ha diritto all'iscrizione anagrafica per trasferimento dall'estero lo straniero regolarmente soggiornante che dimora abitualmente nel comune, essendo ospite da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Quanto al *periculum*, le limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali della persona dipendenti dalla mancata iscrizione anagrafica integrano il requisito dell'urgenza della tutela *ex art. 700* codice di procedura civile.

L'effettività della tutela d'urgenza consente al giudice ordinario, secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., n. 274 del 2014), l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo occorrente per la definizione del giudizio incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata» (Cass., sez. unite, ordinanza 18 novembre 2015 n. 23542). È affermazione ricorrente, nella giurisprudenza di legittimità, che il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare anche quando conceda provvisoriamente la relativa misura su riserva di riesame della stessa e nello stesso tempo sospenda il giudizio con l'ordinanza di rimessione, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo è dotato. Infatti la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso ritenere che la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato abbia carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale. Tanto basta per ritenere superata in senso affermativo la verifica di sussistenza della sua legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità (Corte cost., n. 172 del 2012).





Occorre chiarire, tuttavia, qual'è il provvedimento provvisorio interinale che può essere emesso dal giudice ordinario. L'anticipazione cautelare di una sentenza di condanna della pubblica amministrazione ad emettere un provvedimento amministrativo che ha rifiutato (la condanna del comune all'iscrizione anagrafica), nel che si traduce la domanda del ricorrente, si pone in conflitto con il noto principio secondo cui al giudice ordinario è fatto divieto di revocare o modificare un atto amministrativo (art. 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, All. E), e dunque, di sostituirsi all'amministrazione nell'emanare un atto amministrativo, potendo solo disapplicarlo (art. 5) se lesivo di un diritto soggettivo. Il potere del giudice ordinario di condannare la pubblica amministrazione al compimento dell'atto (l'iscrizione anagrafica) esige una norma di legge che, in deroga al principio generale posto dalla legge ordinaria, accordi una tutela del diritto soggettivo rafforzata, consistente, non nella mera affermazione del diritto, previa disapplicazione dell'atto lesivo (il provvedimento di diniego dell'iscrizione anagrafica), e nella tutela risarcitoria, ma nella condanna al compimento dell'atto amministrativo dovuto. Sul punto, in verità, alcuna norma di legge deroga al divieto stabilito dall'art. 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo. Pertanto, la tutela interinale provvisoria non consente l'adozione di un «ordine» di compimento dell'atto amministrativo negato, bensì solo la dichiarazione della sussistenza del diritto (temporaneo) all'iscrizione anagrafica. Né un potere di ordine di adozione dell'atto può ricavarsi dall'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile), che regola il procedimento di rettificazione degli atti dello stato civile, essendo riferito solo ai registri di cittadinanza, di nascita, di matrimonio, di morte e di unioni civili.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Salerno, prima sezione civile, nel procedimento cautelare ante causam iscritto al R.G. n. 6274/2019, così dispone, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 13, comma 1, n. 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 16 Cost.;*

*2. dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio cautelare in corso;*

*3. dichiara, in via provvisoria e fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale, la sussistenza del diritto di S. B. all'iscrizione anagrafica presso il Comune di ...*

*Ordina che la cancelleria provveda alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e alla notifica alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone, altresì, che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Salerno, 17 settembre 2019

*Il Giudice designato: IANNICELLI*

19C00358

N. 233

*Ordinanza del 17 settembre 2019 del Tribunale di Salerno  
sul ricorso proposto da O. A. contro il Comune di E.*

**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), art. 4, comma 1-bis, inserito dall'art. 13, comma 1, [lettera a),] numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.



## TRIBUNALE DI SALERNO

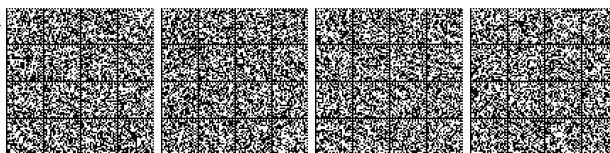
## I SEZIONE CIVILE

Il Giudice designato, dott. Iannicelli Guerino; letti gli atti ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 12 settembre 2019, ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento cautelare *ante causam ex art. 700* del codice di procedura civile iscritto al n. 6282 del Ruolo generale dell'anno 2019, proposto con ricorso depositato in data 17 giugno 2019 da O. A., nato in ... il ..., rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca De Vincentis per procura allegata al ricorso; ricorrente;

nei confronti di Comune di ... rappresentato e difeso dagli avv.ti Ernesta Iorio e Nelso Buccella per procura allegata alla memoria difensiva; resistente.

Il cittadino extracomunitario O. A. chiede l'emissione di un provvedimento cautelare *ante causam* contenente l'ordine al Sindaco del Comune di ..., anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, di immediata iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente.

Esponde che è titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... in data 4 febbraio 2019, e dimora da più di tre mesi ad ..., località ..., presso il centro ...; che in data 6 maggio 2019 si è presentato presso l'ufficio anagrafe del Comune di ... per formalizzare la sua domanda di iscrizione nell'anagrafe del Comune ove dimora; che il responsabile dell'ufficio demografico gli ha comunicato di non poter accettare la richiesta, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 poiché il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituirebbe valido titolo per procedere all'iscrizione anagrafica; che l'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 non contiene alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo ma si limita semplicemente ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno possa essere documento utile per la formalizzazione della domanda di residenza; che il regolamento anagrafico della popolazione residente (decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223) ed il Testo unico immigrazione (art. 6, comma 7 del decreto legislativo n. 286/1998) non fanno menzione di «titoli per l'iscrizione anagrafica» appunto perché nel nostro ordinamento giuridico l'iscrizione anagrafica non avviene in base a «titoli» ma a «dichiarazioni degli interessati» (art. 13), «accertamenti di ufficio» (articoli 15, 18-*bis* e 19) e «comunicazioni degli ufficiali di stato civile»; che, infatti, l'iscrizione anagrafica registra la volontà delle persone, italiane o straniere, che, avendo una dimora, hanno fissato in un determinato comune la propria residenza oppure, non avendo una dimora, hanno stabilito nello stesso comune il proprio domicilio; che l'art. 6, comma 7 del decreto legislativo n. 286/1998 espressamente esclude la possibilità che si possa negare l'iscrizione anagrafica ad uno straniero regolarmente soggiornante, ospitato in un centro di accoglienza; che, dunque, il cittadino italiano e lo straniero, ai fini della iscrizione anagrafica, sono sullo stesso piano, dovendo dimostrare l'elemento oggettivo (stabile permanenza in un luogo) e l'elemento soggettivo (volontà di rimanervi); che lo straniero, in aggiunta a questi elementi, dovrà solo dimostrare di essere regolarmente soggiornante in Italia con la conseguenza che il permesso di soggiorno non è mai stato titolo per l'iscrizione stessa, ma rileva solo ai fini della regolarità del soggiorno; che, inoltre, la domanda di iscrizione anagrafica per lo straniero che dimora abitualmente in un comune integra anche gli estremi di un «dovere», penalmente sanzionato (art. 11 della legge n. 1228/1954); che la corretta interpretazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018 consiste nell'aver abolito l'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro; che, se l'art. 5-*bis* aveva previsto un automatismo nella iscrizione anagrafica, svincolandola sia dalla dichiarazione dell'interessato che dagli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe e quindi basandosi solo sulla comunicazione del responsabile del centro, l'art. 13 in realtà altro non vuol significare che l'abolizione di tale automatismo, chiarendo che non vi è una speciale iscrizione all'anagrafe dei residenti per i richiedenti asilo basata sul «titolo» della domanda di protezione e dell'inserimento nella struttura di accoglienza; che il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica dei residenti ha rilievo costituzionale nell'art. 16 della Costituzione, relativo alla libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione «cittadino» utilizzata dal Costituente sia riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti (regolarmente e stabilmente soggiornanti) nel Paese; che la mancanza della iscrizione nei registri della popolazione residente comporta una serie di disagi ed impedisce l'esercizio di fondamentali diritti, quali l'accesso alle misure di politica attiva del lavoro (art. 11, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 150/2015), l'attribuzione di un numero di partita IVA (art. 35, comma 2, lettera decreto legislativo n. 633/1972), la determinazione del valore ISEE richiesto per poter accedere alle prestazioni sociali agevolate (art. 1, comma 125 della legge n. 104/1990), la decorrenza del termine di nove anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana (art. 9, comma 1-*ter* del decreto legislativo n. 286/1998), il rilascio della patente di guida (art. 118-*bis*, comma 1 c.d.s.), la istruzione scolastica, l'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante, l'esercizio



di una professione, l'assistenza sanitaria nazionale; che tali limitazioni integrano anche il requisito dell'urgenza della tutela, ex art. 700 del codice di procedura civile.

Il Comune di ..., costituitosi, eccipisce la carenza di legittimazione passiva, essendo legittimato il Ministero dell'interno, in qualità di titolare della funzione anagrafica e dello stato civile delegata al Sindaco quale Ufficiale di Governo. Nel merito, osserva che l'art. 4, comma 1-*bis* della legge n. 142/2015 e successive modifiche, di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 113/2018, consente ai richiedenti protezione internazionale di avere un permesso di soggiorno temporaneo, nell'attesa della definizione della loro domanda di protezione internazionale, costituente anche documento di identità, ma nel contempo la situazione di incertezza sulla futura condizione di soggetto meritevole di protezione internazionale o meno ha fatto ritenere al legislatore di non farlo iscrivere nel registro anagrafico della popolazione residente, garantendo al medesimo, però, l'accesso ad una serie di diritti; che, pertanto, la domanda di iscrizione anagrafica non può essere accolta, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018 e della circolare n. 15 del 18 ottobre 2018 del Ministero dell'interno, secondo cui, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica. Contesta, altresì, il *periculum in mora*, in assenza di deduzioni sul pregiudizio irreparabile dalla mancata iscrizione anagrafica, in attesa di decisione su eventuale giudizio di merito.

Va esaminata, in via pregiudiziale, la questione della legittimazione passiva.

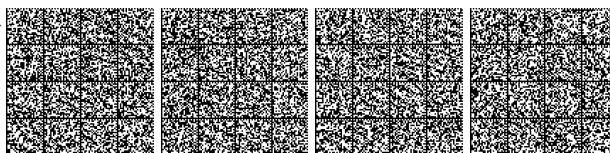
Come è noto, il Sindaco esercita, nei casi previsti dalla legge, anche funzioni di ufficiale di governo, nel qual caso l'attività svolta non è riferibile al comune ma allo Stato, al quale fa capo lo specifico interesse pubblico perseguito dalla norma attributiva del potere. Il Sindaco si pone istituzionalmente come organo dell'amministrazione dell'interno ed, in tale veste, pur avvalendosi dei mezzi propri del comune, pone in essere atti imputabili direttamente allo Stato. Di regola, poi, alla titolarità dell'interesse è associata la legittimazione processuale riconducibile all'esercizio del potere.

Nel caso che qui interessa, le funzioni di ufficiale dell'anagrafe sono attribuite al Sindaco, quale ufficiale del Governo (art. 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228). In particolare, l'art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede che i servizi di anagrafe sono gestiti dal comune e che le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54 (il comma 3 dispone che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione; il comma 11 prevede, nel caso di inerzia del Sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni, che il Prefetto può intervenire con proprio provvedimento; il comma 12 dispone che il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 54 da parte del Sindaco). L'art. 12 della legge n. 1228/1954 prevede che la vigilanza sulla tenuta delle anagrafi della popolazione residente è esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica. Dunque, l'interesse pubblico che presiede ai poteri di iscrizione anagrafica fa capo all'amministrazione statale che esercita, attraverso l'amministrazione centrale (il Ministero dell'interno), le funzioni di indirizzo e di vigilanza e, attraverso gli organi territoriali, le funzioni di esercizio concreto del potere (il Sindaco e, in caso di inerzia, il Prefetto).

Da questo sistema di attribuzione dei poteri in materia di anagrafe si desume che la legittimazione passiva nella controversia relativa al diritto all'iscrizione nel registro della popolazione residente rimane in capo all'organo a cui spetta l'accertamento, in concreto, dei presupposti del diritto e, dunque, l'iscrizione o il diniego dell'istanza (il Sindaco), mentre l'organo di indirizzo e vigilanza (il Ministero dell'interno) può vantare solo una legittimazione ad intervenire in giudizio. La legittimazione passiva spetta, perciò, al Sindaco p.t. che, nel caso di specie, si è costituito in giudizio, sia pure nella qualità di rappresentante del comune. Di qui l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità dell'azione cautelare proposta nei confronti del comune, in persona del Sindaco p.t., anziché nei confronti del Ministero dell'interno.

Nel merito, i presupposti per l'adozione di un provvedimento cautelare atipico ex art. 700 del Codice di procedura civile, sia a contenuto anticipatorio che conservativo della domanda di merito, sono il *fumus boni iuris*, ossia la probabile fondatezza del diritto dedotto in giudizio, ed il *periculum in mora*, ovvero il fondato timore del titolare del diritto che questo sia minacciato, nelle more del giudizio ordinario, da un pregiudizio imminente ed irreparabile.

Quanto al *fumus*, il ricorrente propone una domanda cautelare a contenuto anticipatorio della sentenza di merito avente ad oggetto la condanna della pubblica amministrazione ad emettere un provvedimento amministrativo che ha rifiutato (la condanna del comune all'iscrizione anagrafica), la quale richiede una previa verifica della situazione giuridica soggettiva e della giurisdizione. Come chiarito dalle Sezioni unite, le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo per le quali la giurisdizione spetta al giudice ordinario. L'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, poi sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223), osservano le Sezioni unite, configura



uno strumento giuridico-amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione, ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia. Inoltre, tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità. In particolare, sono rigidamente definiti dalle norme del regolamento i presupposti per le iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche, onde l'amministrazione non ha altro potere che quello di accertare la sussistenza dei detti presupposti. Pertanto la regolamentazione qui considerata, per la natura vincolata dell'attività amministrativa da essa disciplinata e perché è dettata nell'interesse diretto della popolazione residente, non contiene norme sull'azione amministrativa, ma è composta da norme di relazione che disciplinano rapporti intersoggettivi. Tali norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui. (Cassazione, Sez. unite, 19 giugno 2000, n. 449).

Ciò premesso, l'esame del fumus consiste nella verifica del fondamento normativo del diritto dedotto in giudizio, ossia del diritto del cittadino extracomunitario, titolare di permesso di soggiorno per aver fatto richiesta di protezione internazionale, all'iscrizione anagrafica nel comune di residenza.

La norma attributiva del diritto, rispetto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno, va individuata in via generale nell'art. 6, comma 7 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il quale dispone che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

Il regolamento di attuazione, richiamato dalla norma, è il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente), il quale stabilisce che presupposto per l'iscrizione anagrafica della singola persona per trasferimento dall'estero è la fissazione della residenza nel comune (art. 1), ossia la dimora abituale nel comune (art. 3).

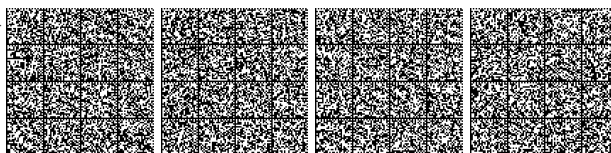
L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata in base alla dichiarazione dell'interessato o in base ad accertamento d'ufficio (art. 7, comma 1, lettera c, modificato dall'art. 1, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2015, n. 126); gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno (art. 7, comma 3).

Dalle disposizioni richiamate si desume che due sono i presupposti del diritto dello straniero all'iscrizione anagrafica per trasferimento dall'estero: la regolarità del soggiorno in Italia e la dimora abituale nel comune. E, dunque, lo straniero titolare di un regolare permesso di soggiorno che, come nel caso in esame, è ospite da più di tre mesi presso un centro di accoglienza, deve essere considerato come residente nel comune presso il quale vi è il centro di accoglienza e, pertanto, in base alla disciplina richiamata, ha il diritto (soggettivo) all'iscrizione anagrafica.

Secondo il comune convenuto, però, la disciplina in esame è derogata rispetto allo straniero titolare di un particolare permesso di soggiorno, come quello in questione, ossia rispetto allo straniero al quale sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per aver presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva. In questo caso, l'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 13, comma 1, n. 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (entrato in vigore il 5 ottobre 2018), dispone che tale permesso di soggiorno «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La questione controversa richiede, dunque, una interpretazione di questa norma diretta a stabilire se il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica nella popolazione residente di un comune, che l'art. 6, comma 7 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (non modificato) attribuisce anche allo straniero regolarmente soggiornante, al pari del cittadino italiano, deve ritenersi escluso rispetto allo straniero che ha un permesso di soggiorno in attesa della definizione della sua domanda di protezione internazionale. In altri termini, se la norma discrimina tra lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, al quale non attribuisce il diritto, e lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per altri motivi, al quale il diritto è attribuito.

Secondo un indirizzo della giurisprudenza di merito, su cui si basa il ricorso, la norma non contiene alcun divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo ma si limita semplicemente ad escludere che il loro permesso di soggiorno sia, di per sé, sufficiente, dovendo dimostrare, come chiunque altro voglia ottenere l'iscrizione anagrafica, sia





esso cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante per altro titolo, la stabile permanenza nel comune (l'elemento oggettivo) e la volontà di rimanervi (l'elemento soggettivo). Il significato della norma consisterebbe nell'aver abolito l'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro.

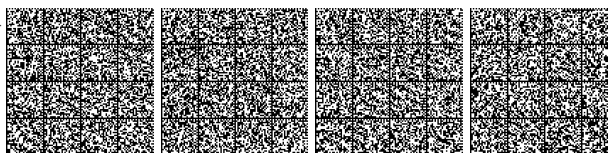
La lettura proposta non risponde ad alcuno dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, letterale, sistematico e teleologico.

L'indirizzo in argomento spiega il «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» (interpretazione letterale e sistematica), da un lato in negativo, sostenendo che la frase «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» non prevede in modo espresso alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo; dall'altro lato in positivo, osservando che nessuna delle disposizioni richiamate dalla norma fa menzione di «titoli per l'iscrizione anagrafica», poiché questa non avviene in base a «titoli», ma a «dichiarazioni degli interessati», «accertamenti d'ufficio» e «comunicazioni degli uffici di stato civile». Ciò vale a dire che il permesso di soggiorno per richiedenti asilo non è titolo da solo sufficiente per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza. Ma, intesa in questo modo, la norma perde di significato, perché anche il permesso di soggiorno per altro motivo non è sufficiente (in questo senso non è «titolo») per l'iscrizione anagrafica, occorrendo anche la residenza. La norma sopravvenuta sarebbe, in questa ottica, un'inutile replica di un principio già esistente nel sistema normativo e valevole per tutti i permessi di soggiorno, anche per quelli che la norma non indica.

L'indirizzo qui non condiviso, che assegna ad una norma che fa eccezione lo stesso significato della regola generale, ritiene di individuare nell'abrogazione della c.d. procedura semplificata una dimostrazione dell'assunto e un significato sistematico che, altrimenti, la norma non avrebbe. Il suo valore consisterebbe nell'aver sancito l'abolizione dell'automatismo di iscrizione anagrafica della c.d. procedura semplificata prevista dall'abrogato art. 5-bis del decreto legislativo n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di accoglienza è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente sulla base di una comunicazione del responsabile del centro. Questo significato, però, non sfugge all'obiezione dell'inutilità della norma, poiché la procedura semplificata è stata già abrogata dalla medesima legge (il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 2018) che ha inserito la norma in esame.

La tesi della conservazione dell'equiparazione normativa, ai fini dell'iscrizione anagrafica, oltre che offrire un'interpretazione della norma priva di un proprio significato, è contraria anche al canone teleologico. La relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge parla espressamente di «esclusione dall'iscrizione anagrafica» che «si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». È vero che la «intenzione del legislatore» va intesa, per giurisprudenza consolidata, come l'intenzione del legislatore obiettivata nella norma e che tiene conto, al di là della volontà politica che l'ha prodotta, del suo inserimento nell'insieme dell'ordinamento giuridico e della compatibilità sul piano costituzionale. È altrettanto vero, però, che la *ratio* esplicitata nella relazione introduttiva non può essere trascurata per privilegiare un'interpretazione, non solo ad essa contraria, ma tale anche da privarla di un proprio effetto (*tamquam non esset*).

L'interpretazione logico-letterale di senso compiuto, coerente anche con la *ratio* legis esplicitata nella relazione, è invece quella che non si limita a non riconoscere alcun significato all'espressione «titolo» ma lo riferisce al primo presupposto del diritto all'iscrizione anagrafica, consistente nella condizione di regolarità del soggiorno dello straniero in Italia. Come è noto, infatti, la regolarità della presenza dello straniero è una situazione che, talvolta, non richiede alcuna formalità (il diritto di soggiorno «informale» per il periodo di tre mesi di colui che è entrato in Italia con regolare visto di ingresso), altre volte dipende da un titolo «formale» (il permesso di soggiorno o la carta di soggiorno). L'espressione «titolo» utilizzata dalla norma in esame è riferita precisamente al titolo «formale» che condiziona il primo presupposto dell'iscrizione anagrafica (la regolarità del soggiorno). La norma intende affermare che, a differenza degli altri permessi di soggiorno, quello rilasciato al richiedente asilo non è un «titolo» che integra la condizione di regolarità della presenza in Italia. In altri termini, come chiaramente affermato nella relazione introduttiva, la norma stabilisce che il richiedente asilo, prima della decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, non è uno straniero regolarmente soggiornante, ai fini dell'iscrizione anagrafica, essendo il suo permesso di soggiorno, diversamente dagli altri, all'insegna della «precarietà». Ovvero, la norma vuol distinguere tra lo straniero che ha ottenuto un regolare permesso di soggiorno, essendo stata valutata la sua posizione giuridica, il quale ha il diritto-dovere di iscriversi all'anagrafe del comune di residenza, e lo straniero che ha ottenuto un permesso di soggiorno nelle more della definizione della sua domanda, senza alcuna valutazione della sua situazione giuridica, il quale non ha diritto all'iscrizione anagrafica ma è solo «autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale» (art. 7, comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25).



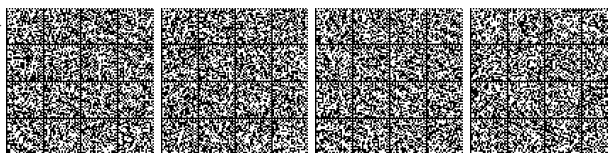
Intesa in questo modo, senza possibilità di opzioni ermeneutiche alternative, la norma non sfugge ad una valutazione di probabile fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione alla violazione di diritti umani fondamentali tutelati dall'art. 2 della Costituzione (l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste dal comune, come quelle basate sulle condizioni di reddito; il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera; ecc.), del principio di uguaglianza (art. 3), per l'irragionevole trattamento rispetto allo straniero regolarmente soggiornante ad altro titolo, e della libertà di soggiorno (art. 16), per l'esclusione dello straniero avente diritto ad una definizione della sua domanda di protezione internazionale da una regolare condizione anagrafica.

Ricorrono, pertanto, i presupposti per la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte costituzionale. La definizione del giudizio cautelare dipende, infatti, dall'applicazione della norma e non si può prescindere dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che appare non manifestamente infondata, anche in ragione dell'insostenibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, come quella qui non condivisa.

La rilevanza della questione, nel giudizio cautelare, è segnata dalla sussistenza, in ipotesi di scrutinio conforme all'incostituzionalità della norma, sia del *fumus boni iuris* che del *periculum in mora*. Quanto alla probabile fondatezza del diritto del ricorrente all'iscrizione anagrafica, il ricorrente O. A. è titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo, rilasciato dalla Questura di ... in data 4 febbraio 2019, e dimora da più di tre mesi ad ..., località ..., presso il centro .... Nei suoi confronti troverebbero applicazione, in caso di espunzione della norma incostituzionale, gli articoli 6, comma 7 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, secondo cui ha diritto all'iscrizione anagrafica per trasferimento dall'estero lo straniero regolarmente soggiornante che dimora abitualmente nel comune, essendo ospite da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Quanto al *periculum*, le limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali della persona dipendenti dalla mancata iscrizione anagrafica integrano il requisito dell'urgenza della tutela *ex art. 700* del Codice di procedura civile.

L'effettività della tutela d'urgenza consente al giudice ordinario, secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, n. 274 del 2014), l'adozione in via provvisoria della tutela interinale «nel tempo occorrente per la definizione del giudizio incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata» (Cassazione, Sez. unite, ordinanza 18 novembre 2015, n. 23542). È affermazione ricorrente, nella giurisprudenza di legittimità, che il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare anche quando conceda provvisoriamente la relativa misura su riserva di riesame della stessa e nello stesso tempo sospenda il giudizio con l'ordinanza di rimessione, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo è dotato. Infatti la potestas iudicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso ritenere che la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato abbia carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale. Tanto basta per ritenere superata in senso affermativo la verifica di sussistenza della sua legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità (Corte costituzionale, n. 172 del 2012).

Occorre chiarire, tuttavia, qual'è il provvedimento provvisorio interinale che può essere emesso dal giudice ordinario. L'anticipazione cautelare di una sentenza di condanna della pubblica amministrazione ad emettere un provvedimento amministrativo che ha rifiutato (la condanna del comune all'iscrizione anagrafica), nel che si traduce la domanda del ricorrente, si pone in conflitto con il noto principio secondo cui al giudice ordinario è fatto divieto di revocare o modificare un atto amministrativo (art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E), e dunque, di sostituirsi all'amministrazione nell'emanare un atto amministrativo, potendo solo disapplicarlo (art. 5) se lesivo di un diritto soggettivo. Il potere del giudice ordinario di condannare la pubblica amministrazione al compimento dell'atto (l'iscrizione anagrafica) esige una norma di legge che, in deroga al principio generale posto dalla legge ordinaria, accordi una tutela del diritto soggettivo rafforzata, consistente, non nella mera affermazione del diritto, previa disapplicazione dell'atto lesivo (il provvedimento di diniego dell'iscrizione anagrafica), e nella tutela risarcitoria, ma nella condanna al compimento dell'atto amministrativo dovuto. Sul punto, in verità, alcuna norma di legge deroga al divieto stabilito dall'art. 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo. Pertanto, la tutela interinale provvisoria non consente l'adozione di un «ordine» di compimento dell'atto amministrativo negato, bensì solo la dichiarazione della sussistenza del diritto (temporaneo) all'iscrizione anagrafica. Né un potere di ordine di adozione dell'atto può ricavarsi dall'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile), che regola il procedimento di rettificazione degli atti dello stato civile, essendo riferito solo ai registri di cittadinanza, di nascita, di matrimonio, di morte e di unioni civili.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Salerno, prima sezione civile, nel procedimento cautelare ante causam iscritto al R.G. n. 6282/2019, così dispone, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*1. dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 13, comma 1, n. 2) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 16 della Costituzione;*

*2. dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio cautelare in corso;*

*3. dichiara, in via provvisoria e fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale, la sussistenza del diritto di O. A. all'iscrizione anagrafica presso il Comune di ....*

*Ordina che la cancelleria provveda alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e alla notifica alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone, altresì, che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Salerno, 17 settembre 2019

*Il Giudice designato: IANNICELLI*

19C00359

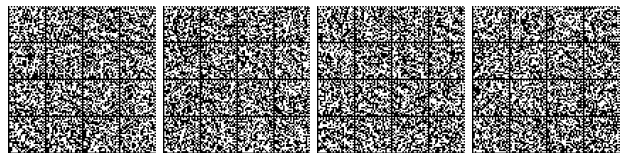
MARIA CASOLA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-052) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





## MODALITÀ PER LA VENDITA

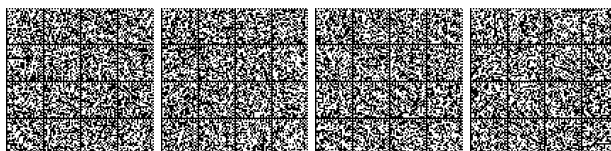
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

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

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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

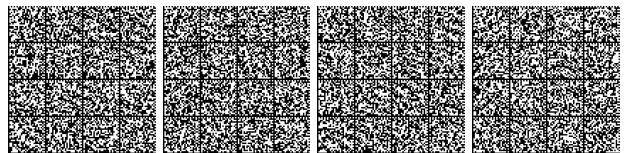


*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 14,00

