

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

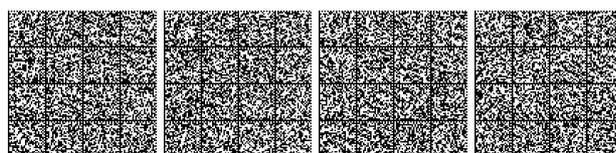
PARTE PRIMA

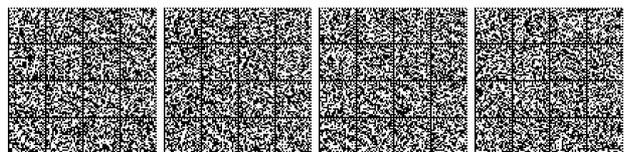
Roma - Mercoledì, 15 marzo 2023

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **38.** Ordinanza 6 febbraio - 9 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Programmazione e gestione delle politiche di accoglienza - Monitoraggio dei relativi interventi nel territorio - Promozione della relativa formazione e aggiornamento - Adozione di un Piano triennale per l'accoglienza e l'inclusione - Promozione dell'azione dei comuni per l'assistenza e prima accoglienza - Istituzione dell'elenco regionale dei mediatori culturali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di immigrazione e di diritto di asilo, nonché dei principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20, artt. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), 6, 7, comma 2, lettera *d*), 13 e 14, comma 3, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *a*) e *b*), e terzo..... Pag. 1

N. **39.** Ordinanza 23 febbraio - 9 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Violazione delle misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPT) disposte dal questore (nel caso di specie: obbligo di firma) - Previsione di una multa da 3.000 a 18.000 euro - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa nonché dei principi di proporzionalità e gradualità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

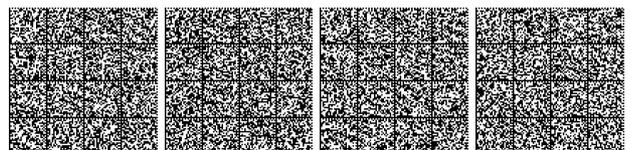
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 4

N. **40.** Sentenza 11 gennaio - 10 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

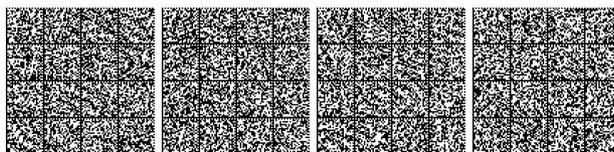
Agricoltura e zootecnia - Indicazioni geografiche e denominazioni di origine - Strutture di controllo delle produzioni agricole e alimentari protette (DOP o IGP) - Inadempienze alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario - Applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria «di euro cinquantamila», anziché «da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro» - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, art. 4, comma 1, primo periodo.
- Costituzione, art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1..... Pag. 6



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2023 (della Regione Toscana).
- Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente l'anno scolastico di riferimento - Previsione che, ai fini dell'accordo, lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti, sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno e che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Norma transitoria per l'anno scolastico 2023-2024 e criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito.**
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e comma 558..... Pag. 15
- N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Tributi - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2007 - Previsione che i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2011 - Previsione che i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale.**
- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023), art. 10. Pag. 25
- N. 25. Ordinanza del Tribunale di Roma dell'11 gennaio 2023
- Processo civile - Procedimento cautelare uniforme - Procedimenti di istruzione preventiva - Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite - Provvedimento di rigetto dell'istanza - Possibilità di proporre reclamo avverso l'ordinanza di rigetto - Mancata previsione.**
- Codice di procedura civile, artt. 669-*quaterdecies* e 695..... Pag. 29



- N. 26. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 gennaio 2023
- Edilizia e urbanistica - Proprietà - Trasferimento di alloggi costruiti dallo Stato - Previsione che non contempla la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai Comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge n. 776 del 1980, come convertito.**
- Decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e di occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo..... Pag. 35
- N. 27. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 23 novembre 2022
- Impiego pubblico - Trattamento economico - Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale - Previsione che, anche in combinato disposto con l'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, come convertito, limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo..... Pag. 42
- N. 28. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 30 gennaio 2023
- Reati e pene - Misure a tutela del decoro di particolari luoghi - Previsione che chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture relative ai trasporti, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria e al contestuale ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto rivolto per iscritto dall'organo accertatore, la cui trasgressione comporta un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria - Previsione che, nei casi di reiterazione delle suddette condotte, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento - Previsione, in caso di violazione del divieto, della pena dell'arresto da sei mesi ad un anno.**
- 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, artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2..... Pag. 46





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 38

Ordinanza 6 febbraio - 9 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Immigrazione - Norme della Regione Siciliana - Programmazione e gestione delle politiche di accoglienza - Monitoraggio dei relativi interventi nel territorio - Promozione della relativa formazione e aggiornamento - Adozione di un Piano triennale per l'accoglienza e l'inclusione - Promozione dell'azione dei comuni per l'assistenza e prima accoglienza - Istituzione dell'elenco regionale dei mediatori culturali - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di immigrazione e di diritto di asilo, nonché dei principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20, artt. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), 6, 7, comma 2, lettera *d*), 13 e 14, comma 3, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *a*) e *b*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), 6, 7, comma 2, lettera *d*), 13 e 14, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20 (Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5 ottobre 2021, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2021, iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Udita nella camera di consiglio del 25 gennaio 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2023.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 5 ottobre 2021, depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. n. 58 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettere *c*) e *d*), 6, 7, comma 2, lettera *d*), 13 e 14, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 20 (Legge regionale per l'accoglienza e l'inclusione. Modifiche di norme);



che l'art. 3, comma 1, della suddetta legge regionale stabilisce che la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, contribuisce alla programmazione e alla gestione delle politiche di accoglienza, al fine di favorire l'inclusione sociale, culturale e civile dei destinatari della stessa legge, mentre l'impugnato comma 2 dello stesso art. 3 prevede che, per dette finalità, la Regione: «c) valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati sul territorio regionale, garantendo sul medesimo territorio regionale omogeneità e pari opportunità di accesso alle diverse prestazioni ed effettuando l'analisi ed il monitoraggio del fenomeno migratorio, al fine di evitare episodi e situazioni di discriminazione, anche avvalendosi del Centro regionale di coordinamento per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni; d) promuove la formazione e l'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione»;

che, ad avviso del ricorrente, le valutazioni sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi, nonché il loro monitoraggio interessano attività o interventi disposti dallo Stato per i profili di propria competenza legislativa esclusiva, ovvero le prestazioni e i servizi resi nei centri e strutture di accoglienza presenti nel territorio regionale;

che in particolare, per quanto riguarda i centri e le strutture di accoglienza dei richiedenti asilo, l'art. 20 del 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), indicato quale norma interposta, rimette al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che si avvale sul territorio anche delle prefetture, il monitoraggio e il controllo della gestione delle strutture di accoglienza previste dal medesimo decreto;

che, con riferimento alla promozione della formazione e dell'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni ed enti che svolgono servizi specifici in materia di accoglienza ed inclusione, l'art. 10, comma 5, del citato d.lgs. n. 142 del 2015, anch'esso indicato come norma interposta, dispone che «[i] personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i richiedenti presenti nel centro»;

che, secondo il ricorrente, per le citate ragioni, entrambe le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge regionale impugnata sarebbero lesive della competenza legislativa esclusiva statale fissata dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.;

che l'art. 6 della stessa legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 prevede che «[l]a Regione si dota di un Piano per l'accoglienza e l'inclusione, con validità triennale, con il quale sono definiti gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a favorire l'accoglienza e l'inclusione dei destinatari della presente legge»;

che, secondo il ricorrente, anche questa disposizione determinerebbe una indebita invasione della sfera di competenza della normativa statale in materia di immigrazione e di diritto di asilo, in quanto l'art. 16 del d.lgs. n. 142 del 2015, da considerarsi norma interposta, riserva al tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il compito di individuare le linee di indirizzo e predisporre la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza (comma 1). In particolare, al comma 3 prevede che tali linee di indirizzo e gli interventi programmati, ai sensi del comma 1, siano attuati a livello territoriale attraverso tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture - uffici territoriali del Governo del capoluogo di regione;

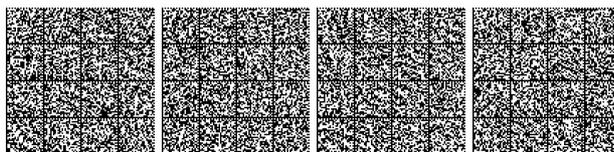
che la disposizione regionale, nel prevedere una programmazione di «linee strategiche e indirizzi» avulsa dai cennati strumenti di coordinamento, sarebbe anch'essa suscettibile di incidere illegittimamente sulla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.;

che l'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 stabilisce che, sulla base degli indirizzi contenuti nel piano triennale di cui al precedente art. 6, la Giunta regionale approva il programma annuale (comma 1) e che la Regione, attraverso di esso, promuove l'azione dei comuni nella materia oggetto della legge, attivando, tra gli altri, «interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in condizioni di vulnerabilità» (comma 2, lettera d);

che il ricorrente reputa che anche quest'ultima disposizione si ponga in contrasto con norme adottate dallo Stato nell'ambito della propria competenza legislativa esclusiva, atteso che l'art. 8 del d.lgs. n. 142 del 2015, da intendersi come norma interposta, prevede che le funzioni di prima assistenza sono assicurate nei centri di cui agli artt. 9 e 11 dello stesso decreto, ossia nei centri governativi di prima accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, mentre l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata, nei limiti dei posti disponibili, nelle strutture del sistema di accoglienza e integrazione;

che per tale ragione la disposizione regionale sarebbe idonea a incidere sugli assetti organizzativi risultanti dalla disciplina statale, senza alcun riferimento agli strumenti di coordinamento con gli enti locali, pur previsti;

che l'art. 14, comma 3, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 20 del 2021 dispone che: «[l]'Assessore regionale per la salute promuove: a) l'adozione di strumenti per il riconoscimento e la valutazione dei bisogni di salute specifici delle persone di cui al comma 1, per il monitoraggio della situazione sanitaria e degli interventi attuati dagli enti competenti, anche al fine di promuovere la diffusione delle migliori pratiche [...]»;



che, ad avviso del ricorrente, la formulazione generalizzata della norma rischia di determinare un monitoraggio omnicomprendivo sui centri e sulle strutture di accoglienza, con un evidente impatto sul riparto di competenze in materia di immigrazione, ancóra una volta delineato dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.;

che l'art. 13 della medesima legge regionale ha istituito, presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, l'elenco regionale dei mediatori culturali, prevedendo, rispettivamente ai commi 2 e 3, che «[l']iscrizione all'elenco è subordinata al possesso di adeguata professionalità in materia di mediazione culturale attestata a seguito del conseguimento di una formazione specifica o di comprovate esperienze lavorative» e che «[l']Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro disciplina con decreto i requisiti e le modalità per l'inserimento nell'elenco»;

che il ricorrente ravvisa un contrasto di tale previsione con i principi fondamentali della legislazione statale nella materia «professioni», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo inserito il mediatore culturale nel repertorio delle qualificazioni professionali, in assenza di un'organica disciplina nazionale di tale figura;

che la Regione Siciliana non si è costituita in giudizio;

che in data 20 aprile 2022, in prossimità dell'udienza pubblica dell'11 maggio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato istanza di rinvio della trattazione della questione, al fine di valutare, alla luce delle modifiche apportate alle disposizioni impugnate dall'art. 7 della legge della Regione Siciliana 22 marzo 2022, n. 4 (Norme in materia di riutilizzo delle acque reflue urbane. Modifiche alla legge regionale 29 luglio 2021, n. 20), l'esistenza dei presupposti per la rinuncia al ricorso;

che, dopo il rinvio a nuovo ruolo disposto con decreto presidenziale del 22 aprile 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2022, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 21 luglio 2022.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2022, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 21 luglio 2022, sul presupposto che, in conseguenza dello *ius superveniens*, la Regione Siciliana ha modificato le disposizioni impugnate eliminando i profili di illegittimità costituzionale sollevati e ha comunicato la mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo di vigenza, con conseguente venir meno delle motivazioni che avevano condotto all'impugnazione;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 232, n. 142 e n. 44 del 2022, n. 51 del 2021, n. 226 del 2020, n. 244, n. 60 e n. 55 del 2018).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, 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 6 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 39

Ordinanza 23 febbraio - 9 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Violazione delle misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPT) disposte dal questore (nel caso di specie: obbligo di firma) - Previsione di una multa da 3.000 a 18.000 euro - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa nonché dei principi di proporzionalità e gradualità della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 1-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio 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), promosso dal Giudice di pace di Livorno nel procedimento penale a carico di J.M. D.V., con ordinanza del 14 febbraio 2022, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto che il Giudice di pace di Livorno ha sollevato 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), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede la multa da 3.000 a 18.000 euro «anziché prevedere l'ammenda e nella misura inferiore, ritenuta congrua alla violazione suddetta»;

che il rimettente deve giudicare della responsabilità penale di un imputato al quale il pubblico ministero contesta il delitto di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. immigrazione, per aver violato l'obbligo di firma impostogli dal Questore di Livorno nelle more del procedimento di allontanamento dal territorio nazionale, in conseguenza di un previo provvedimento prefettizio di espulsione;

che, osserva il giudice *a quo*, la sanzione pecuniaria prevista dalla disposizione censurata è, nel massimo, più elevata di quella prevista dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 t.u. immigrazione, che - nell'ipotesi di espulsione disposta ai sensi dell'art. 13, comma 5, t.u. immigrazione - spazia da un minimo di 6.000 a un massimo di 15.000 euro, pur essendo tale delitto più grave di quello previsto dal comma 1-*bis*, oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale;

che, d'altra parte, la disposizione censurata configura come delitto una condotta costituita dalla mera inosservanza di un ordine dell'autorità, la quale costituisce ordinariamente una mera contravvenzione ai sensi dell'art. 650 del codice penale, suscettibile peraltro di estinzione per effetto di oblazione ex art. 162-*bis* cod. pen.;

che ciò darebbe luogo a una violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, oltre che dei «principi di proporzionalità e di gradualità della pena, in violazione anche della Dir. 2008/115/CE»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo anzitutto l'inammissibilità delle questioni;



che infatti, secondo l'interveniente, il giudice *a quo* avrebbe omesso di fornire un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata, a fronte dell'inesistenza di un diritto vivente «contra Constitutionem»;

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate;

che la configurazione della violazione come delitto risulterebbe del tutto coerente con l'intero impianto sanzionatorio in materia di immigrazione clandestina, volto ad apprestare una tutela rafforzata del bene giuridico rappresentato dal controllo e gestione dei flussi migratori;

che tale considerazione svuoterebbe di fondamento la censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 24 Cost., imperniata sulla impossibilità per l'imputato di ottenere l'estinzione del reato mediante l'oblazione di cui all'art. 162-bis cod. pen.;

che nemmeno sussisterebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla previsione sanzionatoria di cui all'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione, che peraltro prevede un minimo edittale significativamente più elevato di quello contemplato dalla disposizione censurata, e che comunque non sanzionerebbe un fatto più grave di quello previsto dal comma 1-bis;

che, in ogni caso, dovrebbe escludersi che la cornice edittale sottoposta all'attenzione di questa Corte vincoli il giudice ad irrogare pene manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dei fatti da essa sanzionati.

Considerato che il rimettente censura, in sostanza, da un lato la manifesta eccessività della sanzione comminata dalla disposizione censurata in rapporto a quella prevista in due *tertia comparationis* - l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione e l'art. 650 cod. pen. -, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.; e dall'altro denuncia la mancata possibilità di accesso dell'imputato all'oblazione con effetto estintivo del reato, che discende dalla configurazione del reato come delitto e non come contravvenzione, assumendo che ciò determini la violazione, altresì, dell'art. 24 Cost.;

che non è fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il rimettente avrebbe omesso di esperire un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, dal momento che le sue doglianze sono rivolte contro una cornice edittale stabilita dal legislatore in termini precisi, non suscettibili di dar adito ad alcun dubbio interpretativo, e che lo stesso rimettente considera però in contrasto con i parametri costituzionali evocati;

che, nel merito, le censure formulate dal rimettente sono tuttavia manifestamente infondate;

che, anzitutto, l'allegata violazione dell'art. 3 Cost. è motivata unicamente - salvo un cursorio riferimento alla disciplina 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 resta però privo di ogni sviluppo argomentativo e non sfocia in un'autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto ai due *tertia comparationis* sopra indicati;

che, secondo il rimettente, il primo di tali *tertia* - l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione - prevederebbe un trattamento sanzionatorio meno gravoso di quello stabilito dalla disposizione censurata, pur essendo più grave la condotta da esso punita;

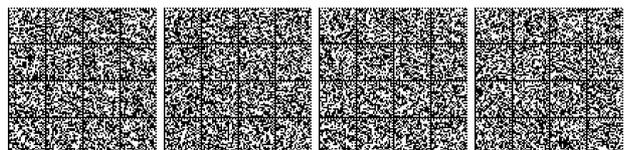
che, però, l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione commina effettivamente una sanzione meno elevata nel massimo (15.000 euro) rispetto a quella contemplata nella disposizione censurata (18.000 euro), ma stabilisce - al contempo - una sanzione più gravosa nel minimo (6.000 euro) rispetto a quella di 3.000 euro, prevista dal comma 1-bis;

che, pertanto, un eventuale accoglimento della questione sollevata con riferimento al primo *tertium* - accoglimento che, peraltro, il rimettente neppure prospetta nelle proprie conclusioni - condurrebbe all'assurdo risultato di vincolarlo, nel giudizio *a quo*, all'irrogazione di una pena pari al doppio a quella minima oggi prevista dalla disposizione censurata, con conseguente aggravamento del vizio di manifesta sproporzionalità prospettato;

che, quanto all'art. 650 cod. pen., questa Corte ha più volte escluso che esso possa costituire idoneo *tertium comparationis* rispetto alle disposizioni del testo unico sull'immigrazione che sanzionino violazioni commesse dallo straniero sottoposto a una procedura di espulsione, in ragione della particolare rilevanza per l'ordinamento del bene giuridico da esse tutelato - il controllo e la gestione dei flussi migratori - rispetto al generico interesse al rispetto degli ordini dell'autorità tutelato dall'art. 650 cod. pen. (sentenza n. 22 del 2007; ordinanze n. 52 del 2008, n. 354 e n. 167 del 2007);

che, d'altra parte, lo stesso rimettente vorrebbe sostituire all'attuale trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata non già l'intera cornice contemplata dall'art. 650 cod. pen. (l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro), bensì unicamente il segmento relativo alla pena pecuniaria, manipolando così arbitrariamente la stessa scelta sanzionatoria legislativa compiuta in relazione al *tertium comparationis*: con conseguente auspicata creazione, ad opera di questa Corte, di una cornice edittale del tutto nuova, non riconducibile ad alcuna soluzione "costituzionalmente adeguata" preesistente nell'ordinamento (come, invece, è accaduto, *ex multis*, nelle sentenze n. 95 e n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018);

che, alla luce di tali considerazioni, deve ritenersi manifestamente infondata la censura di irragionevole disparità di trattamento rispetto a entrambi i *tertia comparationis* indicati;



che dall'evidenziata eterogeneità della contravvenzione di cui all'art. 650 cod. pen. discende, altresì, la manifesta infondatezza della censura formulata con riferimento all'art. 24 Cost., basata a sua volta unicamente sull'asserita irragionevole disparità di trattamento dell'imputato del delitto in esame rispetto a colui al quale sia contestata la contravvenzione ex art. 650 cod. pen., che ha la possibilità di ottenere una declaratoria di estinzione del reato previa oblazione, ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Livorno con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T 230039

N. 40

Sentenza 11 gennaio - 10 marzo 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Agricoltura e zootecnia - Indicazioni geografiche e denominazioni di origine - Strutture di controllo delle produzioni agricole e alimentari protette (DOP o IGP) - Inadempienze alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario - Applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria «di euro cinquantamila», anziché «da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro» - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, art. 4, comma 1, primo periodo.
- Costituzione, art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

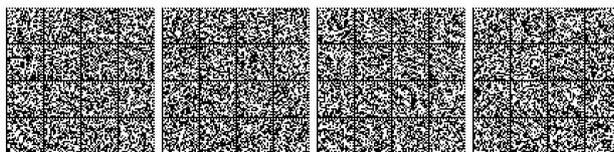
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra l'Istituto nord est qualità (INEQ) e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con ordinanza del 14 marzo 2022, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2023.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza pervenuta l'8 aprile 2022 (reg. ord. n. 43 del 2022), la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- Il giudice *a quo* premette che all'Istituto nord est qualità (INEQ), al tempo l'organismo di controllo della qualità delle produzioni di Prosciutto di San Daniele, denominazione di origine protetta (DOP), è stata applicata, con provvedimento ministeriale, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro cinquantamila, in forza dell'art. 4 censurato, che prevede: «[a]lla struttura di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), che non adempie alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di euro cinquantamila». L'INEQ si è opposto alla sanzione, dinanzi al competente tribunale, adducendo l'insussistenza delle tre violazioni contestate: 1) avere omesso di rilevare che un'azienda agricola aveva rettificato un'annotazione sulla certificazione unitaria di conformità, utilizzando modalità diverse da quelle prescritte dal «manuale 1»; 2) avere omesso di rilevare l'errore del produttore che mancava di registrare cosce di suino introdotte per la lavorazione, violando regole impartite nel «manuale 2»; 3) non avere debitamente sottoscritto per presa visione il registro di un produttore, contravvenendo, ancora, a una regola del «manuale 2». Adduceva, inoltre, il carattere eccessivo della sanzione fissa.

Il tribunale ha rigettato l'opposizione e anche la Corte d'appello di Venezia, adita da INEQ, ha disatteso l'impugnazione. La medesima Corte, nel confermare le decisioni sul merito della controversia, si è, inoltre, pronunciata sulla manifesta infondatezza dell'eccezione di parte sulla illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria, in riferimento all'art. 3 Cost.

Nel ricorso per cassazione, l'INEQ ha proposto quattro motivi. Nei primi tre, ha denunciato l'erronea applicazione delle regole dei manuali sul controllo della qualità, da cui sarebbe scaturita l'ingiusta contestazione delle violazioni; nel quarto motivo, ha dedotto l'applicazione di un ragionamento «eccessivamente schematico» da parte dei giudici di merito, i quali - sulla scorta della «vincolatività» dei manuali - non si sarebbero soffermati a discernere quali condotte possano configurare un inadempimento alle prescrizioni e agli obblighi tanto grave da essere punito secondo la previsione dell'art. 4 del d.lgs. n. 297 del 2004. Il ricorrente, dunque, non insisteva sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale formulata in precedenza; la Corte di cassazione ha promosso, però, d'ufficio, l'incidente di legittimità costituzionale.

1.2.- Il Collegio rimettente osserva come la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sia pregiudiziale alla soluzione della controversia dinanzi a esso pendente, la quale concerne proprio la legittimità dell'applicazione della sanzione prevista nel citato art. 4. Di qui, afferma la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

1.3.- Queste ultime sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate. Questa Corte, infatti, con la sentenza n. 185 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, che prevedeva una sanzione amministrativa pari a euro cinquantamila per l'inosservanza di taluni obblighi informativi sui rischi connessi al gioco d'azzardo, riscontrando la violazione dell'art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in rela-



zione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Tale pronuncia avrebbe affermato con nettezza che una sanzione fissa può superare il dubbio di legittimità costituzionale solo ove tutte le infrazioni ad essa riconducibili siano tanto gravi da non renderla manifestamente sproporzionata: in quell'ipotesi, l'accoglimento delle questioni sarebbe derivato proprio dalla circostanza che la fissità del trattamento sanzionatorio non permetteva di tenere conto del diverso disvalore dei singoli illeciti puniti.

Il giudice *a quo* ritiene che l'art. 4 del d.lgs. n. 297 del 2004 presenti gli stessi profili d'illegittimità costituzionale: l'entità della sanzione sarebbe di notevole rilievo, «anche a volerla rapportare a capacità economica non modesta», e il ventaglio delle condotte sanzionate sarebbe vasto, punendo la previsione l'inadempimento «alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta».

Nella fattispecie concreta, sarebbe palese che le inadempienze contestate avrebbero una diversa gravità: si tratterebbe, in primo luogo, dell'omesso rilievo di un'irregolarità formale; in secondo luogo, del mancato controllo sulla registrazione delle cosce di suino fresche introdotte per la lavorazione; in ultima istanza, dell'assenza della sottoscrizione di un registro per presa visione. Stando alla norma censurata, ciascuna di esse potrebbe essere punita con la sanzione di euro cinquantamila. Perciò, questa Corte sarebbe chiamata a rilevare, come ha fatto nella sentenza n. 185 del 2021, che «la reazione sanzionatoria [risulta] manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma».

1.4.- Non vi sarebbe, peraltro, margine per l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata. Non potrebbero utilizzarsi in via analogica «modelli [...] rinvenuti all'interno del contesto normativo di riferimento».

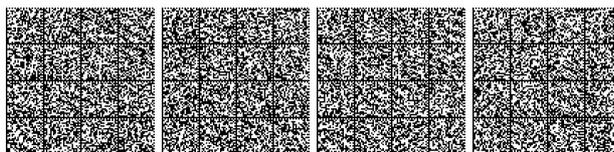
Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con ordinanza (reg. ord. n. 43 del 2022), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 297 del 2004, nella parte in cui prevede che «[a]lla struttura di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), che non adempie alle prescrizioni o agli obblighi, impartiti dalle competenti autorità pubbliche, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario concernenti una denominazione protetta, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di euro cinquantamila». La norma punisce le inadempienze delle strutture di controllo delle produzioni agroalimentari registrate con denominazione di origine o indicazione geografica protetta (DOP o IGP): il giudice *a quo* sospetta che essa contrasti con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto - prevedendo per un'ampia gamma di condotte illecite, aventi in concreto diverso disvalore, l'applicazione della medesima sanzione - manifesterebbe un palese difetto di proporzionalità.

L'ordinanza premette che l'INEQ, all'epoca organismo di controllo della qualità delle produzioni del Prosciutto di San Daniele DOP, contestava la sanzione di cinquantamila euro che gli veniva applicata, con provvedimento ministeriale, in forza del citato art. 4. Rigettata l'opposizione e disattesa l'impugnazione della decisione di primo grado, veniva instaurato il giudizio di cassazione, durante il quale sono state sollevate, d'ufficio, le odierne questioni di legittimità costituzionale. L'INEQ, che nelle fasi di merito aveva dedotto l'insussistenza delle violazioni, in seguito chiedeva al giudice di legittimità di rilevare l'erronea applicazione delle norme sui controlli. Gli era stato, infatti, contestato di: 1) avere omesso di rilevare che un'azienda agricola rettificava un'annotazione sulla certificazione unitaria di conformità, utilizzando modalità diverse da quelle prescritte dal «manuale 1»; 2) avere mancato di rilevare che un produttore non aveva registrato il corretto numero di cosce di suino introdotte per la lavorazione, violando regole impartite nel «manuale 2»; 3) non avere debitamente sottoscritto per presa visione il registro di un produttore, contravvenendo ancora a una regola del «manuale 2». I manuali cui si fa riferimento sono quelli per il controllo della qualità, approvati dall'autorità pubblica competente.

1.1.- Le questioni sarebbero rilevanti, visto che l'oggetto del giudizio principale verte sulla corretta applicazione della norma censurata: non sarebbe, dunque, possibile pronunciarsi indipendentemente dalla risoluzione dell'incidente di legittimità costituzionale.

1.2.- Le censure sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate; la giurisprudenza di questa Corte avrebbe, difatti, stabilito la necessità che le sanzioni fisse rispondano al principio di proporzionalità. Sussisterebbero, in particolare, gli stessi vizi rilevati nella sentenza n. 185 del 2021, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma che puniva l'inosservanza di taluni obblighi informativi sui rischi connessi al gioco d'azzardo con sanzione amministrativa pari a euro cinquantamila, riscontrando la violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.



2.- Prima di esaminare le questioni, è necessario individuare l'origine delle disposizioni in esame e il contesto normativo di riferimento.

Anzitutto, il d.lgs. n. 297 del 2004, che contiene la norma censurata, è stato adottato, in attuazione della delega di cui all'art. 3 della legge 3 febbraio 2003, n. 14 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2002), per stabilire le sanzioni legate alla violazione delle norme del regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 2081/92, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, poi modificato con il passare del tempo: oggi la disciplina è contenuta nel regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

2.1.- È, dunque, di matrice europea la regolazione del sistema di registrazione, tutela e valorizzazione dei prodotti connotati da qualità peculiari, la cui reputazione è dovuta all'ambiente geografico d'origine, nonché alle specifiche modalità di produzione. Secondo la disciplina ora richiamata, la denominazione di origine, infatti, è il nome che identifica un prodotto originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un Paese determinati; la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico e ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata. È istituito, a livello dell'Unione europea, un registro delle denominazioni di origine protette e indicazioni geografiche protette: si intende assicurare ai produttori la giusta remunerazione per la qualità degli alimenti, garantire la protezione uniforme dei nomi quali diritti di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione, nonché fornire ai consumatori informazioni chiare sui fattori che conferiscono valore aggiunto ai prodotti (artt. 4 e 5 del regolamento n. 1151/2012/UE); la registrazione della denominazione si ottiene secondo le procedure indicate nello stesso regolamento (artt. 8 e seguenti).

2.2.- Per utilizzare il nome, si deve osservare il disciplinare di produzione relativo allo specifico prodotto (art. 7). E, proprio al fine di assicurare il corretto sfruttamento delle potenzialità evocative legate all'uso di DOP e IGP, oltre che la stessa qualità di tali prodotti agroalimentari, è previsto che autorità pubbliche, designate dagli Stati membri, effettuino accurati controlli.

Viene, in proposito, in rilievo il regolamento (UE) n. 625/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Esso si applica alle attività di controllo su «l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite» (art. 1, comma 2, lettera j, del regolamento n. 625/2017/UE). Questa disciplina stabilisce che «[i] controlli ufficiali ad opera delle autorità competenti sono eseguiti secondo procedure documentate. Tali procedure [...] contengono istruzioni per il personale addetto ai controlli ufficiali. 2. Le autorità competenti dispongono di procedure di verifica dei controlli» (art. 12).

Tali autorità possono delegare organismi privati allo svolgimento, per loro conto, delle verifiche sul rispetto del disciplinare e sul corretto uso del nome. Ciò era contemplato, sin nella disciplina originaria, dall'art. 10 del regolamento (CEE) n. 2081/92, ed è oggi previsto dall'art. 28 del regolamento n. 625/2017/UE. Perché sia idoneo a svolgere tali funzioni, l'organismo deve possedere caratteristiche specifiche, elencate nel successivo art. 29. Le indicazioni puntuali, ivi contenute, rivelano, nel loro complesso, la necessità che la struttura di controllo disponga di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie che assicurino «poteri sufficienti a svolgere i compiti relativi ai controlli ufficiali che gli sono stati delegati», oltre che l'esigenza di imparzialità dell'organismo, il quale assicura l'assenza di conflitti d'interesse.

Lo stesso regolamento prevede, inoltre, che «[g]li Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie ad assicurare la loro attuazione. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive» (così, l'art. 139). Sebbene, dunque, il diritto dell'Unione europea non indichi con esattezza quali misure gli Stati devono adottare per contrastare le violazioni della disciplina sulle produzioni di qualità, esso nondimeno richiede di controllare i produttori, di vigilare sull'attività dei soggetti che certificano la qualità dei prodotti e di prevedere sanzioni nei confronti di tutti gli operatori del sistema. Il tutto per consentire il complessivo corretto funzionamento del mercato agroalimentare DOP e IGP.

2.3.- In Italia la responsabilità dei controlli in questione compete al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Ai sensi dell'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 1995-1997), come modificato dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee», in particolare, i controlli sulle denominazioni protette sono svolti «da autorità di controllo pubbliche designate e da organismi privati autorizzati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali [...]». Queste deleghe «agli organismi di controllo privati devono preventivamente prevedere una valutazione dei requisiti relativi a: a) conformità alla norma europea EN 45011 del 26 giugno 1989; b) disponibilità di personale qualificato sul prodotto specifico e di mezzi per lo svolgimento dell'attività di controllo; c) adeguatezza delle relative procedure».



Nel domandare l'autorizzazione, l'organismo presenta, dunque, la documentazione attestante il possesso dei requisiti: fornisce informazioni sulla struttura della società e sulle procedure di cui intende valersi nell'espletamento delle attività oggetto di delega (piani di controllo, manuali di controllo della qualità, protocolli). Il contenuto di tali documenti forma oggetto di valutazione da parte dell'autorità pubblica.

Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste vigila sulla regolarità dei controlli, verificando l'attività svolta dagli organismi autorizzati, e commina le sanzioni conseguenti la violazione delle procedure, compresa quella prevista nella disposizione censurata.

2.4.- Va, adesso, presa in esame la disciplina del d.lgs. n. 297 del 2004. Esso ha individuato le condotte illecite dei produttori, delle strutture di controllo e dei consorzi di tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette, e le sanzioni amministrative correlate.

2.4.1.- Gli artt. 1 e 2 prevedono sanzioni amministrative pecuniarie, graduabili entro un minimo e un massimo, per i produttori di DOP e IGP che facciano un uso commerciale scorretto delle denominazioni protette. Sono, infatti, puniti comportamenti come il mancato assoggettamento al controllo, la violazione della disciplina di produzione, l'imitazione o contraffazione della denominazione nella presentazione del prodotto. È, inoltre, prevista l'inibizione all'uso della denominazione o l'inibizione del comportamento sanzionato, la cui inosservanza comporta l'applicabilità di una sanzione fissa di euro cinquantamila (art. 7).

2.4.2.- Gli artt. 4 e 6 stabiliscono le sanzioni applicabili agli organismi di controllo e ai consorzi di tutela che compiano condotte non lecite; si tratta di sanzioni stabilite in misura fissa.

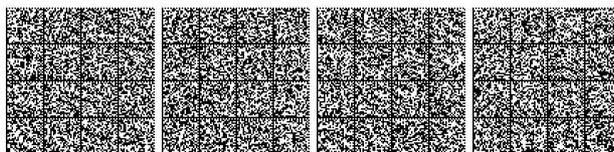
La disposizione censurata nel presente giudizio, in particolare, prevede che l'inadempimento alle prescrizioni o agli obblighi imposti ai suddetti organismi comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di euro cinquantamila. Lo stesso art. 4, inoltre, sottopone alla medesima sanzione l'organismo che continui a svolgere attività incompatibili con quella contemplata dal provvedimento autorizzatorio, non ottemperando all'intimazione da parte del Ministero, fatta salva la facoltà di quest'ultimo di procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione; stabilisce, poi, per la struttura che, nell'espletamento delle attività di controllo, discrimina tra i soggetti da immettere o tra quelli immessi nel sistema di controllo, oppure pone ostacoli all'esercizio del diritto a detto accesso, la sanzione di euro sessantaduemila.

3.- Un sistema parallelo a quello che tutela le DOP è previsto per le produzioni da agricoltura biologica: da ultimo, regolamento (UE) n. 848/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio. I produttori BIO, che devono osservare regole e procedure specifiche, vengono controllati dall'autorità pubblica o dagli organismi delegati, autorizzati a tali fini, sotto il coordinamento dell'ICQRF. Si applica la stessa disciplina sui controlli ufficiali di cui al più volte citato regolamento n. 625/2017/UE (art. 1, comma 2, lettera *i*); sia i produttori, sia gli organismi di controllo sono destinatari di sanzioni per l'inadempienza alle regole impartite, secondo quanto stabilito, nel diritto nazionale, dal decreto legislativo 23 febbraio 2018, n. 20, recante «Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predisposto ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lett. *g*), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'articolo 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170».

Secondo quanto disposto, in particolare, dall'art. 8 del d.lgs. n. 20 del 2018, le strutture di controllo che commettono illeciti nello svolgimento delle attività delegate sono colpite da sanzioni amministrative pecuniarie ove impediscano l'accesso agli uffici alle autorità competenti o omettano le informazioni e l'assistenza necessarie per la verifica; impieghino personale privo dei requisiti; nell'attività di controllo e campionamento omettano le misure di adeguata analisi del rischio; impieghino personale che intrattiene rapporti professionali, economici o di consulenza con gli operatori assoggettati al controllo dell'organismo; accettino la vigilanza su un operatore precedentemente escluso, prima che siano trascorsi due anni dall'emanazione del provvedimento di esclusione, fatta salva l'esclusione di morosità; omettano la verifica delle azioni correttive poste in essere dagli operatori a seguito di sospensione o soppressione. Lo stesso articolo prevede che anche i rappresentanti, amministratori e direttori della società possono ritenersi responsabili delle suddette condotte. Punisce, inoltre, tali figure con ulteriori sanzioni, più lievi, ove pongano in essere altre tipologie di comportamenti illeciti, ivi elencati.

4.- Si può ora passare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza di rimessione, rilevando, in primo luogo, che il *thema decidendum* è circoscritto al solo primo periodo dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 297 del 2004, cui si rivolgono le censure del rimettente. Questa Corte non è chiamata ad occuparsi del secondo periodo di tale comma, né del comma 2.

5.- Le questioni sono fondate, nei termini che seguono.



5.1.- La norma in esame prevede che ogni inadempienza alle prescrizioni o agli obblighi impartiti dalle competenti autorità pubbliche agli organismi di controllo delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, comprensivi delle disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario, è punita con la sanzione amministrativa fissa di euro cinquantamila.

La gamma di condotte riconducibili alla medesima fattispecie sanzionatoria è quanto mai vasta. Va considerato che l'esecuzione dei controlli è regolata, per ciascuna produzione protetta, da «manuali», che contengono indicazioni della natura più diversa: si può trattare di prescrizioni la cui inosservanza realizza un'inadempienza grave (si pensi, esemplificando, all'omessa verifica del difetto di corrispondenza, per profili essenziali, dell'insediamento produttivo alle caratteristiche strutturali e tecniche richieste per beneficiare della denominazione protetta) oppure di regole la cui violazione risulti, in concreto, avere rilievo marginale, per la complessiva efficacia dell'attività di controllo (si pensi a un minimo ritardo nell'invio al soggetto controllato di copia del rapporto delle operazioni di controllo).

Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, peraltro, all'organismo delegato al controllo delle produzioni del Prosciutto di San Daniele DOP è stata applicata la sanzione di cinquantamila euro per tre violazioni dei «manuali»: violazioni di tipo assai eterogeneo, ma punibili con la stessa sanzione. Secondo la norma censurata, in effetti, anche se fosse stata commessa una sola inadempienza, magari poco significativa, l'autorità avrebbe dovuto applicare la suddetta misura.

La previsione in esame, in definitiva, equipara le condotte più gravi e pericolose a quelle di minor rilievo, stabilendo per tutte una sanzione in misura fissa. Ciò è in aperto contrasto con il principio di proporzionalità delle sanzioni.

5.2.- Con riferimento alle sanzioni penali, questa Corte ha già da tempo chiarito come l'individualizzazione della pena - che si ottiene con l'indicazione di una forbice edittale, che consenta al giudice di determinarla in base alle specificità della fattispecie concreta - costituisca «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» (sentenza n. 50 del 1980). In via di principio, perciò, «previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il “volto costituzionale” del sistema penale», potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato solo «a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (sentenze n. 222 del 2018 e, nello stesso senso, n. 50 del 1980).

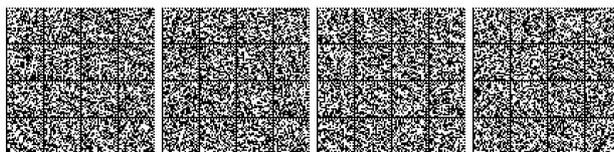
Tali affermazioni valgono anche in materia di sanzioni amministrative: le previsioni sanzionatorie rigide, «che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[on]o rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 212 del 2019). Di qui l'esigenza di verificare che la sanzione non sia manifestamente sproporzionata anche in relazione alle condotte meno gravi (sentenze n. 95 del 2022, n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019).

Pure «per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato» (sentenza n. 185 del 2021). Ciò discende, appunto, dal dovere di assicurare l'attuazione del principio di proporzionalità, il quale, in questo ambito, trae il proprio fondamento nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione (sentenze n. 112 e n. 88 del 2019).

Laddove il trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore «si riveli manifestamente irragionevole a causa della sua evidente sproporzione rispetto alla gravità del fatto», dunque, «un intervento correttivo del giudice delle leggi è possibile a condizione che il trattamento sanzionatorio medesimo possa essere sostituito sulla base di “precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo”, intesi quali “soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata”» (sentenze n. 222 del 2018, n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019).

5.3.- Il giudice *a quo* - sull'impronta della sentenza n. 185 del 2021 - denuncia il contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, adducendo l'irragionevole incisione del patrimonio delle strutture di controllo. La prospettazione coglie nel segno.

È ben vero, infatti, che la sanzione è diretta a una categoria peculiare e omogenea di soggetti, il cui compito è proprio quello di verificare, secondo i protocolli, il rispetto delle regole sulle produzioni agroalimentari DOP o IGP; soggetti che, visti i requisiti per lo svolgimento dell'attività, devono presumersi dotati di significative capacità economiche. È, altresì, vero che i controlli sono concepiti quale presidio di interessi di sicuro rilievo: la concorrenza leale, il legittimo impiego economico del nome e la corretta informazione dei consumatori. Queste considerazioni possono giustificare sanzioni di entità consistente, ma non certo l'assoggettamento alla stessa sanzione di tutti gli illeciti a tali imprese imputabili.



«[L]a reazione sanzionatoria», dunque, può «risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma» (sentenza n. 185 del 2021); ragione per cui la previsione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

5.4.- La sanzione, tuttavia, non può, in questa occasione, essere eliminata puramente e semplicemente, per effetto della pronuncia di accoglimento.

Questa Corte ha precisato che una simile soluzione non è praticabile quando «la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali» (sentenza n. 185 del 2021).

Nel caso in esame, è necessario preservare la capacità dell'ordinamento di reagire efficacemente alla commissione di condotte illecite. Le ragioni di tale conclusione si colgono mettendo novamente in luce che la normativa del d.lgs. n. 297 del 2004 trae origine dall'adesione all'Unione europea e costituisce attuazione della disciplina sovranazionale. Sia pure con previsione di carattere generale, è richiesto agli Stati membri di stabilire sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» per le violazioni del regolamento sui controlli ufficiali sulle produzioni alimentari, comprese quelle DOP e IGP (art. 139 del regolamento n. 625/2017/UE). Risulta, dunque, chiaro che l'ablazione secca della norma censurata lascerebbe le inadempienze sformite di ogni sanzione, rischiando di minare la stessa credibilità del sistema italiano dei controlli sulle produzioni di qualità, e si presterebbe a generare una situazione di contrasto con obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

5.5.- La rimozione del vulnus costituzionale deve, quindi, passare attraverso la sostituzione della sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, secondo la regola che discende dalla già evocata e costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016).

L'ampiezza delle fattispecie punibili impone la previsione di una misura sanzionatoria graduabile, la cui applicazione sia di volta in volta modulata in base alle caratteristiche degli illeciti commessi. L'importanza delle funzioni delegate alle strutture di controllo, da cui deriva l'esigenza che esse siano svolte scrupolosamente, impone, per altro verso, che la misura sia dotata di alta capacità deterrente.

5.5.1.- Si deve, perciò, ritenere ragionevole che le violazioni più gravi siano punite con la sanzione pecuniaria di cinquantamila euro, nel rispetto della scelta legislativa originaria, dovendosi, al contempo, individuare la forbice edittale entro cui commisurare la sanzione. Occorre, dunque, attingere a «precisi punti di riferimento», nel tessuto normativo, per fissare il minimo edittale.

La soluzione è offerta, nella specie, dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2018, che punisce con sanzione graduabile le violazioni degli organismi di controllo sui prodotti BIO. Esso prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di diecimila (e sino ad un massimo di trentamila euro) all'organismo di controllo che commetta illeciti nello svolgimento delle attività delegate.

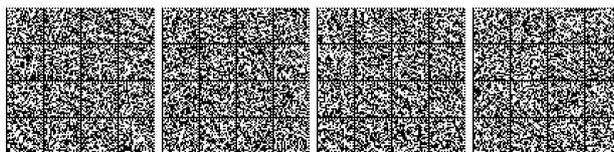
Come è stato già messo in luce, il sistema di tutela dei prodotti BIO, anch'esso di matrice europea, è parallelo e complessivamente simile a quello concernente i prodotti DOP e IGP. Per quanto attiene, in particolare, alla disciplina dei controlli - che viene qui in rilievo - le produzioni biologiche sono assoggettate dal diritto dell'Unione europea alla medesima regolamentazione delle DOP e IGP (art. 1, comma 2, lettere i e j, del regolamento n. 625/2017/UE). Il citato art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 20 del 2018, ha una *ratio* assimilabile a quella della norma censurata e mira a garantire l'efficacia dei controlli sanzionando le irregolarità commesse dagli organismi privati a ciò delegati.

La disposizione assunta a riferimento adotta una tecnica casistica, indicando le condotte illecite per ripartirle, sul piano sanzionatorio, in ragione della loro decrescente gravità. Rivolge le sanzioni, per un primo gruppo di illeciti, all'organismo di controllo, come tale, e ai suoi rappresentanti, amministratori e direttori; individua, poi, ulteriori inadempienze imputabili, però, solamente a tali persone fisiche.

Tuttavia, la piena omogeneità finalistica consente di assumere la disposizione in questione come «punto di riferimento» per l'individuazione della soglia minima della sanzione da applicarsi alla struttura di controllo di produzioni DOP e IGP.

Per le ragioni che sono state esposte, va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 297 del 2004, per violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, limitatamente al primo periodo, nella parte in cui prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria «di euro cinquantamila» anziché «da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro».

6.- La misura sanzionatoria indicata s'intende naturalmente modificabile dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, con altra, purché rispettosa del principio di proporzionalità (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa pecuniaria «di euro cinquantamila», anziché «da un minimo di diecimila a un massimo di cinquantamila euro».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

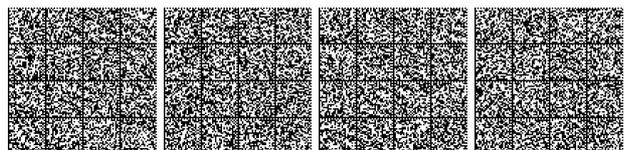
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_230040





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2023
(della Regione Toscana)

Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2023 - Organizzazione scolastica - Criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni - Definizione dei predetti criteri, su base triennale, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente l'anno scolastico di riferimento - Previsione che, ai fini dell'accordo, lo schema di decreto è trasmesso alla Conferenza unificata entro il 15 aprile - Previsione che, decorso inutilmente il termine del 31 maggio, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni sono definiti, sulla base di criteri specificamente individuati, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno - Previsione che le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal predetto decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno e che gli uffici scolastici regionali, sentite le Regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato - Norma transitoria per l'anno scolastico 2023-2024 e criteri di determinazione del contingente organico per i successivi anni scolastici - Destinazione dei risparmi di spesa in un fondo istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito.

– Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, comma 557, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, e comma 558.

Ricorso della Regione Toscana (partita IVA 01386030488), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Eugenio Giani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 105 del 13 febbraio 2023, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (codice fiscale n. BROLUCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (codice fiscale CCCMCL65E02HSO1Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it) contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 — nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies*, 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 — e del comma 558 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli 5, 34, 117, terzo e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120 della Costituzione.

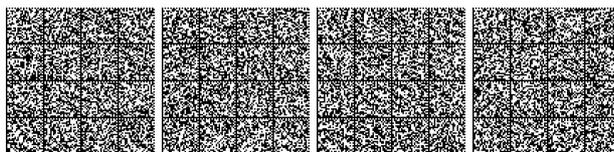
In data 29 dicembre 2022 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 - Supplemento ordinario, la legge n. 197 del 29 dicembre 2022 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

In particolare, l'art. 1, comma 557 inserisce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies* e 5-*sexies* dopo il comma 5-*ter* dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, inerenti la riorganizzazione della rete scolastica.

A) Esso dispone:

«All'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 5-*ter* sono inseriti i seguenti:

“5-*quater*. Al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le



regioni, tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale indicato per la riforma 1.3 prevista dalla missione 4, componente 1, del citato Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, anche prevedendo forme di compensazione interregionale, sono definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento. Ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema del decreto è trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile. Le regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto di cui al primo periodo, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto. Con deliberazione motivata della regione può essere determinato un differimento temporale di durata non superiore a trenta giorni. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

5-quinquies. Decorso inutilmente il termine del 31 maggio di cui al primo periodo del comma *5-quater*, il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, nonché da un parametro perequativo, determinato in maniera da garantire a tutte le regioni, nell'anno scolastico 2024/2025, almeno il medesimo numero di istituzioni scolastiche calcolato sulla base del parametro di cui al comma 5 e comunque entro i limiti del contingente complessivo a livello nazionale individuato ai sensi del secondo periodo. Al fine di garantire una riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche per ciascuno degli anni scolastici considerati si applica, per i primi sette anni scolastici, un correttivo non superiore al 2 per cento anche prevedendo forme di compensazione interregionale. Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

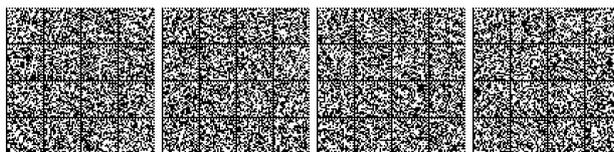
5-sexies. In sede di prima applicazione, per l'anno scolastico 2023/2024, restano ferme le disposizioni dei commi 5, *5-bis* e *5-ter* del presente articolo, con i parametri indicati all'art. 1, comma 978 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e, per l'anno scolastico 2024/2025, il decreto di cui al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* del presente articolo definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato mediante l'applicazione dei commi 5 e *5-bis*. A decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, il decreto di cui, al comma *5-quater* o quello di cui al comma *5-quinquies* definisce un contingente organico comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente. Eventuali situazioni di esubero trovano compensazione nell'ambito della definizione del contingente”.

Il successivo comma 558 del medesimo art. 1 stabilisce che i risparmi conseguiti mediante l'applicazione della disciplina di cui al comma 557 confluiscono, previo accertamento degli stessi, in un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione e del merito e possono essere destinati ad incrementare il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, il fondo di cui all'art. 1, comma 202 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché al pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico.

A.1) In sintesi, in base alla normativa dettata dalle impugnate disposizioni, la nuova procedura prevede che, a decorrere dal 2023 (nel procedimento relativo all'anno scolastico 2024/2025), entro il 15 aprile il Ministero dell'istruzione e del merito invii alla Conferenza unificata lo schema di decreto che determina su base triennale (con possibili modifiche annuali) i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni.

Questi criteri devono tenere conto della consistenza della popolazione scolastica della singola regione e della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni presenti nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

Lo schema di decreto è inoltrato alla Conferenza unificata per l'accordo con la medesima e la successiva adozione del decreto, da parte del Ministero dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento.



Decorso inutilmente il termine del 31 maggio il contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 giugno, sulla base di criteri puntualmente stabiliti nel comma 5-*quinquies*.

Ad esito di tale decreto le regioni provvedono al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno (il termine può essere differito fino a trenta giorni, con deliberazione motivata della regione).

Gli Uffici scolastici regionali (articolazioni territoriali del Ministero dell'istruzione e del merito), sentite le regioni, provvedono a ripartire il contingente dei dirigenti scolastici.

A.2) La normativa vigente prima della modifica introdotta dall'impugnata disposizione, contenuta nell'art. 19, comma 5 del decreto-legge n. 98/2011 (legge n. 111/2011) — come modificato dall'art. 4, comma 69 della legge n. 183/2011 e, successivamente, dall'art. 12, comma 1, lettera *a*) del decreto-legge n. 104/2013 (legge n. 128/2013) — prevedeva che, negli anni scolastici 2012/2013 e 2013/2014, alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non potevano essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e le stesse erano conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome.

Il comma 5-*bis* dello stesso art. 19 — introdotto dall'art. 4, comma 70 della legge n. 183/2011 e modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge n. 104/2013 (legge n. 128/2013) — ha disposto che, negli stessi anni scolastici, alle medesime istituzioni scolastiche autonome di cui al comma 5 non poteva essere assegnato in via esclusiva un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) e che, dunque, il posto era assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche.

Il comma 5-*ter* dello stesso art. 19 — introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera *c*) del decreto-legge n. 104/2013 (legge n. 128/2013) — ha disposto, per quanto qui interessa, che i criteri per l'individuazione delle istituzioni scolastiche alle quali può essere assegnato un dirigente scolastico e un DSGA devono essere definiti con decreto del Ministro (ora) dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Fino al termine dell'anno scolastico nel corso del quale tale accordo sarà adottato, continua ad applicarsi la disciplina di cui all'art. 19, commi 5 e 5-*bis* dello stesso decreto-legge n. 98/2011 (legge n. 111/2011).

Successivamente, l'art. 1, comma 978 della legge n. 178/2020 (come poi modificato dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha disposto che, per gli anni scolastici 2021/2022 2022/2023 e 2023/2024, il numero minimo di alunni necessario perché alle istituzioni scolastiche autonome possano essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato è ridotto (da 600) a 500 unità, ovvero (da fino a 400) a fino a 300 unità per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Ha, altresì, confermato che le istituzioni scolastiche che non raggiungono il numero minimo di alunni indicato sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome e che alle stesse non può essere assegnato in via esclusiva un posto di DSGA. Quest'ultimo è assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche con decreto del direttore generale o del dirigente non generale titolare dell'ufficio scolastico regionale competente.

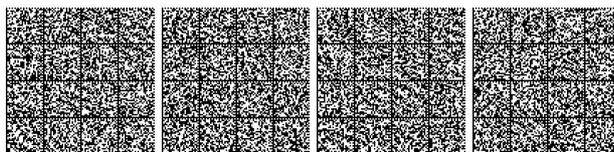
Tanto premesso, le impuginate disposizioni sono incostituzionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 34, 117, terzo comma e 118, primo e secondo comma della Costituzione.

1.a) L'introdotta comma 5-*quater* in esame individua direttamente i parametri correttivi, rispetto a quello della popolazione scolastica, per la determinazione e ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici, senza possibilità di introduzione di ulteriori parametri sulla base delle scelte delle regioni.

Si prevede infatti che si debba tener conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non prevedendo la possibilità per le regioni di integrare o sostituire tali parametri con criteri necessari per rispondere alle specificità regionali (ad esempio, quello delle aree interne, delle aree urbane o del contesto socioeconomico svantaggiato).



Tale mancata previsione va a danno delle comunità locali insediate in aree ingiustificatamente non inserite nella norma ed esautora le Regioni dalle determinazioni relative al dimensionamento scolastico interno al territorio di competenza, attraverso la previsione che gli uffici scolastici regionali provvedano direttamente alla ripartizione del contingente, che incide sul dimensionamento scolastico, solo «sentendo» le regioni medesime.

Questo determina una sicura incidenza negativa sull'effettiva garanzia del diritto all'istruzione, perché le regioni, in raccordo con gli enti locali, conoscono le specificità territoriali che necessitano della presenza di istituti scolastici.

1.b) La norma incide in un ambito materiale — l'istruzione — di competenza concorrente.

Gli articoli 137 e 138, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 112/1998 hanno, rispettivamente, confermato l'attribuzione allo Stato delle funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, e delegato alle regioni le funzioni amministrative relative alla programmazione della medesima rete, sulla base dei piani provinciali.

Subito dopo, il decreto del Presidente della Repubblica n. 233/1998, recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, ha disposto, all'art. 2, che l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, nonché di ricerca e progettazione educativa, è riconosciuta alle istituzioni scolastiche che raggiungono le dimensioni idonee a garantire l'equilibrio ottimale fra domanda di istruzione e organizzazione dell'offerta formativa, prevedendo, a tal fine, la definizione dei piani provinciali di dimensionamento.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, è stata riconosciuta allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e sulle norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, lettere *m*) e *n*) della Costituzione, mentre alle regioni è stata attribuita la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che il dimensionamento scolastico e la programmazione della rete scolastica non possono ricondursi alle norme generali sull'istruzione e vanno, invece, ricompresi nella competenza concorrente relativa all'istruzione (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010, n. 92 del 2011).

In particolare, la sentenza n. 200 del 2009, dopo aver affermato che il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche è un ambito che deve ritenersi di spettanza regionale, rileva:

«Sul punto, infatti, questa Corte ha avuto modo di rilevare che, da un lato, l'art. 138, comma 1, lettere *a*) e *b*) del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva già delegato alle regioni, nei limiti sopra esposti, funzioni amministrative in materia, tra l'altro, di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, nonché di programmazione della rete scolastica; dall'altro, l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva disposto che “i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni” (sentenza n. 34 del 2005).

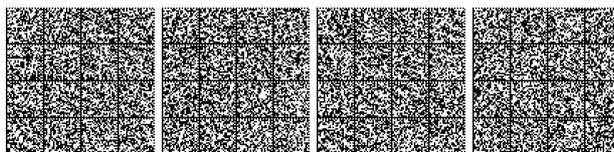
Avendo riguardo alle riportate disposizioni legislative, la Corte ha così ritenuto, con la citata sentenza, che “proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita” sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo.

In altri termini, la definizione del riparto delle competenze amministrative attuato con il citato decreto legislativo fornisce un tendenziale criterio utilizzabile per la individuazione e interpretazione degli ambiti materiali che la riforma del titolo V ha attribuito alla potestà legislativa concorrente o residuale delle regioni.

Ed in effetti, se si ha riguardo all'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, si deve constatare che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione di tale dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica».

Tali stessi principi sono stati confermati nella successiva sentenza n. 147 del 2012, in riferimento all'art. 19, comma 4, del decreto-legge n. 98/2011 (legge n. 111/2011).

In particolare, la Corte costituzionale ha rilevato che “è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti” ... Il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono in toto le regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le regioni non possono in alcun modo interloquire».



Inoltre, la Corte ha evidenziato che «È indubbio che compete allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma certamente non il dimensionamento e la rete scolastica, riservato alle regioni nell'ambito della competenza concorrente».

1.c) L'introdotta comma 5-*quater* in esame che, come sopra rilevato, individua direttamente i parametri correttivi, rispetto a quello della popolazione scolastica, per la determinazione e ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici, viola il principio affermato nella richiamata sentenza costituzionale n. 200 del 2009 secondo il quale la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento scolastico ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che devono essere apprezzate in sede regionale.

Inoltre, poiché la disposizione attiene ad un ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali, mentre la norma in esame non ne costituisce espressione, trattandosi di un intervento di dettaglio che, tramite la ripartizione del contingente scolastico, incide nel dimensionamento della rete scolastica e non prevede, tra i criteri correttivi indicati, anche quello della necessità di tenere conto delle peculiarità delle aree indicate dalle regioni.

Sussiste pertanto la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, in relazione alla potestà legislativa concorrente regionale in materia di «istruzione».

1.d) L'omissione, tra i criteri per l'adozione del decreto ministeriale di definizione e riparto del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi, della necessità di tenere conto delle peculiarità territoriali indicate dalle regioni, determina anche la violazione dell'art. 34 della Costituzione, sotto il profilo della garanzia del diritto all'istruzione.

Come già rilevato, sono infatti le regioni, in accordo con gli enti locali, che possono valutare le specificità territoriali, la cui conoscenza consente un'efficace programmazione della rete scolastica idonea a rispondere ai bisogni delle comunità locali. Ignorare questo profilo, come avviene nell'impugnata disposizione, significa non garantire un'istruzione effettiva, inclusiva, di qualità, adeguata alle esigenze ed al contesto in cui vivono i bambini, i giovani e gli adulti, in violazione dell'art. 34 della Costituzione.

Tale censura è ammissibile in quanto, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, è possibile, per la regione, invocare nel giudizio in via principale un parametro diverso da quelli che regolano il riparto di competenza se la violazione di tale parametro ridondi in lesioni delle sfere di competenza regionale.

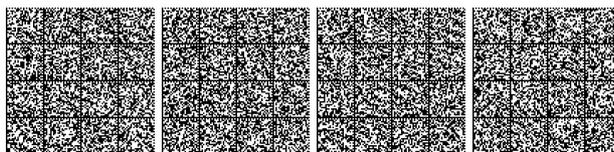
Questa evenienza, in particolare, si verifica ove «il contrasto con norme costituzionali diverse» da quelle che disciplinano il riparto di competenze «si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali» (sentenza n. 50 del 2005, par. 3 del Considerato in diritto). In altre parole, perché la relativa questione sia da considerare ammissibile, «dalla invocata violazione» di norme extracompetenziali deve «derivare una compressione dei poteri della ricorrente» (così la sentenza n. 383 del 2005, par. 8 del Considerato in diritto).

Ciò è precisamente quanto si verifica in merito alla rilevata violazione dell'art. 34 della Costituzione, che, come sopra evidenziato, si traduce direttamente nella «compressione dei poteri della ricorrente» (cent. n. 383 del 2005), perché la contestata previsione del comma 5-*quater*, prevedendo la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non permette di salvaguardare altre specificità emergenti nel territorio della regione.

1.e) La disposizione introdotta dal comma 5-*quater* in esame è incostituzionale anche perché viola l'art. 118, primo e secondo comma, in quanto viene allocata in capo allo Stato (Ufficio scolastico regionale) la funzione di ripartizione del contingente scolastico, che incide sul dimensionamento scolastico, in assenza di esigenze di carattere unitario e in assenza di un procedimento basato sulla leale collaborazione che garantisca l'effettiva partecipazione della regione, la quale viene invece solo «sentita», in deciso contrasto con lo statuto giuridico della chiamata in sussidiarietà, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*quinqies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 5, 117 terzo comma, 118 primo e secondo comma, e 120 della Costituzione.

2.a) Il comma 5-*quinqies* prevede che, se l'accordo in Conferenza unificata per la definizione del contingente e la relativa distribuzione tra le regioni non sia raggiunto entro il termine del 31 maggio, scatta il potere sostitutivo dello Stato, che procede unilateralmente alla determinazione del contingente e alla sua distribuzione in base a criteri specifici e dettagliati elencati nella medesima disposizione.



È previsto un termine estremamente breve per raggiungere l'accordo (di quarantacinque giorni, dal 15 aprile, data di trasmissione dello schema del decreto, al 31 maggio, data dopo la quale scatta il potere sostitutivo), decorso il quale le Regioni non hanno più possibilità di intervenire e sono esautorate dalle determinazioni relative al dimensionamento scolastico nel loro territorio, attraverso la previsione che gli uffici scolastici regionali vi provvedano direttamente, solo «sentendo» le regioni stesse.

La precedente normativa sopra richiamata garantiva la competenza regionale ad approvare il dimensionamento scolastico: lo Stato determinava il contingente dei dirigenti nell'ambito delle sue attribuzioni, in accordo con la Conferenza unificata; fino al raggiungimento di questo accordo continuava ad applicarsi la regola stabilita dall'art. 19, commi 5 e 5-bis del decreto-legge n. 98/2011 (si fa presente che la procedura per il raggiungimento dell'accordo non è stata avviata dall'amministrazione statale).

Ciò determinava che, se l'istituto aveva la consistenza di 600 alunni (ridotta a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) aveva diritto ad avere un dirigente scolastico e, in caso di carenza, un reggente. Pertanto con la figura del reggente era assicurata l'operatività delle istituzioni autonome, come configurate nel dimensionamento approvato a livello regionale.

Con la disposizione impugnata, invece, se non si raggiunge l'accordo in Conferenza sui criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali ed amministrativi e la relativa distribuzione tra le regioni, provvede direttamente lo Stato ai sensi del comma 5-*quinqüies* in esame. Se tale contingente sarà inferiore al numero delle istituzioni autonome previste nel piano di dimensionamento regionale (come è certo che avverrà, stante la previsione contenuta nel medesimo comma 5-*quinqüies* che richiama la riduzione del numero delle istituzioni scolastiche, con i conseguenti risparmi espressamente menzionati nel successivo comma 558 del medesimo art. 1 della legge n. 197/2022) diventerà obbligatorio per le regioni procedere agli accorpamenti degli istituti per rapportarli al numero dei dirigenti assegnati alla regione, dato che non è più prevista la possibilità di nominare il reggente.

In questa maniera, attraverso la definizione del contingente dei dirigenti scolastici e dei DGSA, per cui è previsto un potere sostitutivo ministeriale, si incide sul dimensionamento scolastico.

Se è indubbio che lo Stato è titolare della competenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, a determinare la consistenza dei dirigenti scolastici, che sono dipendenti pubblici statali, è altrettanto indubbio che la soppressione dei posti di dirigenti, senza stabilire un diverso modo di copertura dei posti medesimi privi di dirigente (come è avvenuto invece sinora con la figura del reggente), va ad incidere in modo significativo sulla condizione della rete scolastica regionale. Infatti, non potendo esistere un istituto autonomo privo di dirigente e non essendo più possibile coprire quel posto con un reggente in carenza di dirigenti scolastici, diviene inevitabile eliminare quell'istituto autonomo ed accorparlo con altri, con incidenza sulle attribuzioni delle Regioni relative alla programmazione della rete scolastica ed al dimensionamento scolastico, in violazione delle competenze regionali in materia di istruzione ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

2.b) Inoltre, incidendo l'impugnata disposizione in un ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta solo la determinazione dei principi fondamentali, mentre la norma in esame non ne è espressione.

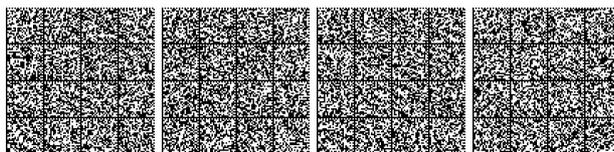
In particolare, il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge nel comma 5-*quinqüies* in esame il quale, nel prevedere, in mancanza di accordo in Conferenza unificata entro il 31 maggio, la determinazione unilaterale da parte dello Stato del contingente dei dirigenti scolastici e la sua distribuzione tra le regioni, stabilisce, a tale fine, criteri specifici, dettagliati, autoapplicativi che non lasciano alcuno spazio alla possibilità per le regioni di programmare la rete scolastica e il relativo dimensionamento, dovendo esse solo adeguare la rete medesima per «farla tornare» con il contingente dei dirigenti stabiliti dallo Stato in via unilaterale.

Ciò determina un'ulteriore violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

2.c) L'illegittimità costituzionale del comma 5-*quinqüies* si manifesta inoltre considerando il potere ministeriale sostitutivo previsto in caso di mancato raggiungimento dell'accordo in Conferenza unificata entro il termine del 31 maggio. Come già rilevato, i termini per raggiungere detto accordo sono estremamente ridotti (quarantacinque giorni) e quindi si prevede la regolamentazione unilaterale dello Stato in base a criteri specifici, dettagliati stabiliti dal comma medesimo.

Questo contrasta con i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla leale collaborazione e al corretto esercizio del potere sostitutivo, ai sensi degli articoli 5, 117, 118 e 120 della Costituzione

Infatti per le considerazioni sopra espresse al punto 2.a), è certo che nel caso in esame la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, si interseca in modo rilevante con la competenza concorrente regionale prevista in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma della Costituzione, tanto da determinare la conseguenza che le regioni debbano rivedere i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e la program-



mazione della rete scolastica, in base al numero dei dirigenti scolastici assegnati, secondo quanto previsto nelle norme impugnate per cui: «Gli uffici scolastici regionali, sentite le regioni, provvedono alla ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici assegnato».

Nei casi in cui una disciplina normativa non sia riconducibile ad un'unica materia, determinandosi invece, come nel caso in esame, un intreccio ed una sovrapposizione tra diverse materie e diversi livelli di competenza, il principio-cardine su cui ha fatto leva la giurisprudenza della Corte costituzionale per risolvere questi frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali è stato quello della leale collaborazione, «che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50/2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44/2014, n. 234/2012, n. 187/2012, n. 88/2009, n. 50/2008, n. 213/2006, n. 133/2006, n. 231/2005, n. 219/2005).

E il parametro della leale collaborazione trova attuazione anche attraverso il sistema delle Conferenze Stato-regioni e autonomie locali, all'interno del quale «si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali» (sentenza n. 31/2006; nello stesso senso, *ex multis*, sentenza n. 114/2009).

La leale collaborazione si persegue con lo strumento dell'intesa con la regione o in Conferenza unificata e, quando questa è prevista, il legislatore deve disciplinare idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze ed eventuali mancati accordi, per non vanificare la necessaria bilateralità della relativa procedura (cent. n. 114 del 2017, n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005).

In particolare, nella sentenza n. 39 del 2013 viene ricordato come, nei casi in cui sia prescritto un accordo tra Stato e sistema delle autonomie regionali, il suo mancato raggiungimento non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento: in tali casi si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).

A tal fine devono dunque essere previste procedure di reiterazione delle trattative; in sostanza, quindi, l'assunzione unilaterale dell'atto non può essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).

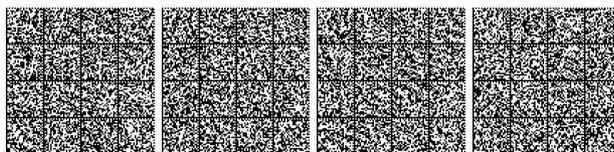
Ancora, nella sentenza n. 165/2011, è affermato: «Nella norma censurata è previsto un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile “decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata” ... La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011). La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

I suddetti principi sono totalmente disattesi nel caso in esame disciplinato dal comma 5-*quinquies* introdotto dall'art. 1, comma 557, legge n. 197 del 2022.

Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'accordo, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo medesimo (appena quarantacinque giorni dalla trasmissione dello schema del decreto).

Invece, stante la rilevata intersezione e sovrapposizione tra le competenze statali e regionali, non è ammissibile nella fattispecie in esame un secco intervento sostitutivo statale e non può prescindere da un coinvolgimento effettivo e realmente collaborativo delle regioni, tramite la Conferenza unificata, con insufficienza del mero parere previsto dalle norme impugnate acquisito dagli uffici scolastici regionali alla fine del procedimento, quando viene ripartito il contingente dei dirigenti scolastici assegnato.

2.d) Anche nel caso in esame, come per il precedente comma 5-*quater*, risulta violato l'art. 118, primo e secondo comma, in quanto viene allocata in capo allo Stato (Ufficio scolastico regionale) la funzione di ripartizione del contingente scolastico, che incide sul dimensionamento scolastico, in assenza di esigenze di carattere unitario e in assenza



di un procedimento basato sulla leale collaborazione che garantisca l'effettiva partecipazione della Regione, la quale viene invece solo «sentita», in deciso contrasto con lo statuto giuridico della chiamata in sussidiarietà, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale.

Per tutti questi motivi sussiste la violazione degli articoli 5, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma e 120 della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce il comma 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 34 e 117, terzo comma della Costituzione.

La lesione delle competenze regionali in materia di istruzione trova conferma nel comma 5-*sexies*, il quale prevede, senza alcun coinvolgimento regionale nel relativo procedimento, la determinazione in progressiva riduzione degli organici scolastici. Riduzione che, come evidenziato ai precedenti punti, determina l'inevitabile necessità per le regioni di rivedere la propria programmazione della rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, in assenza di dirigenti e in assenza di una diversa modalità di copertura dei posti.

Pertanto risulta violato l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

Ma è violato anche l'art. 34 della Costituzione, con lesione indiretta delle attribuzioni regionali.

Infatti la riduzione in esame è finalizzata a determinare a regime, senza alcuna limitazione temporale, una contrazione della rete scolastica, prescindendo del tutto dalle esigenze sostanziali di servizio cui la stessa è destinata, ed in particolare dall'andamento della popolazione scolastica. Ciò determina una compromissione del diritto all'istruzione ove la citata riduzione renda inadeguata la rete rispetto alle esigenze dell'utenza nel caso di crescita della popolazione scolastica.

4) Ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione.

Neppure può invocarsi, a sostegno della legittimità dell'intervento legislativo statale in esame, la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 119 della Costituzione, in funzione dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente del personale scolastico.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, «pur perseguendo la disposizione in esame evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica, resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la

giurisprudenza di questa Corte, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 326 del 2010)» (così sentenza n. 147/2012).

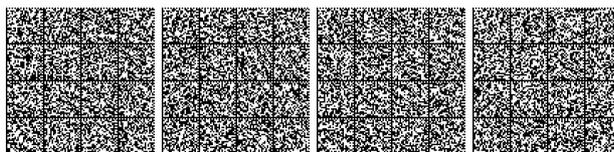
Sulla base delle considerazioni esposte ai precedenti motivi di ricorso, va rilevato che la disposizione in esame non risponde alle suddette condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma e 119, comma della Costituzione.

5) Ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinqüies* e 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 117, terzo comma e 118 della Costituzione.

Il riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è la chiave adottata dallo Stato per superare i limiti della competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica; in una delle riunioni politiche svoltesi tra lo Stato e le regioni l'amministrazione statale ha rilevato che il rispetto degli accordi internazionali consentirebbe di superare quegli aspetti controversi di questa norma relativi alle prerogative costituzionali della regione in materia di dimensionamento della rete scolastica.

La missione 4 componente 1 («Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università») del Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede all'interno della riforma 1.3 («Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico»), quanto segue:

«La riforma consente di ripensare all'organizzazione del sistema scolastico con l'obiettivo di fornire soluzioni concrete a due tematiche in particolare: la riduzione del numero degli alunni per classe e il dimensionamento della rete scolastica. In tale ottica si pone il superamento dell'identità tra classe demografica e aula, anche al fine di rivedere il modello di scuola. Ciò, consentirà di affrontare situazioni complesse sotto numerosi profili, ad esempio le problematiche scolastiche nelle aree di montagna, nelle aree interne e nelle scuole di vallata».



L'allegato alla «Decisione di esecuzione» con cui il Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021 ha definitivamente approvato il PNRR dell'Italia, chiarisce poi, con riferimento alla riforma 1.3, che è necessario prevedere una «revisione delle norme relative alle dimensioni degli edifici scolastici» specificando quanto segue:

«Come “parametro efficace” per individuare i plessi accorpati ad altri istituti dovrà essere adottata la popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente». Niente viene indicato nel PNRR in merito alla necessità di ridurre il numero delle scuole e dei dirigenti scolastici. né l'esigenza di una riorganizzazione della rete scolastica postula necessariamente una riduzione del numero delle autonomie scolastiche.

Appare evidente che la norma non intende andare nel senso auspicato dal PNRR ma è volta unicamente a procurare risparmi.

5.a) In ogni caso il richiamo al PNRR e al correlato interesse nazionale non legittima le norme contestate.

Non è, infatti, ammissibile invocare un paradigma che non fa più parte del nostro diritto costituzionale ormai da più di un ventennio, come scoltito nella sentenza n. 303 del 2003 al punto 2.2 del Considerato in diritto ove si legge: «Nel nuovo titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

Peraltro, va sottolineato che le impugnate disposizioni non hanno affatto ad oggetto interventi finanziati attraverso il PNRR e quest'ultimo, come rilevato, nulla dispone in merito alla necessità di ridurre il numero delle scuole, né l'esigenza di una riorganizzazione della rete scolastica postula necessariamente una riduzione del numero delle autonomie scolastiche.

5.b) In ogni caso, per invocare la strategicità delle azioni e la correlata necessità dell'intervento statale, occorre rispettare i requisiti di legittimità costituzionale della chiamata in sussidiarietà, del tutto inosservati invece nel caso di specie.

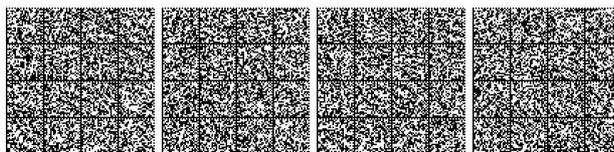
In primo luogo, l'intervento legislativo contestato è sproporzionato e irragionevole rispetto all'obiettivo dichiarato di riorganizzare la rete scolastica.

Che il rispetto delle attribuzioni regionali sia un fattore che ostacola tale finalità è indimostrato e privo di seri elementi di valutazione in merito. Dagli atti parlamentari non risulta la ragione di questa significativa modifica, invasiva delle competenze costituzionali delle regioni.

Inoltre, come già accennato, lo statuto giuridico della chiamata in sussidiarietà richiede che sia raggiunta un'intesa con le regioni: sussidiarietà e adeguatezza non possono dunque venire di per sé poste a fondamento dell'intervento statale, ma devono concretizzarsi in un procedimento che assicuri quanto meno la «possibilità» di una vera e propria attività concertativa tra Stato e regioni.

In merito la giurisprudenza costituzionale ha rilevato: «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga (*ex plurimis*, sentenze 71.374 e n. 88 del 2007; n. 303 del 2003).

Sempre alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, affinché detta deroga possa ritenersi legittima è necessario — stante la rilevanza dei valori in gioco — per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) (sentenza n. 261/2015 e, da ultimo, sentenza n. 6 del 2023).



Tali principi non sono rispettati dalle impugnate disposizioni che, come rilevato al precedente punto 2c), superano unilateralmente l'eventuale mancato accordo tra Stato e regioni, con una sostituzione secca dell'amministrazione statale a quella regionale.

La denunciata incostituzionalità trova conferma nel fatto che le norme in esame non esprimono esigenze di carattere unitario alla stregua dei valori da tutelare e non riguardano norme generali sull'istruzione, né principi generali della materia; non contengono «le indicazioni delle finalità» della scuola; non pongono «condizioni minime di uniformità in materia scolastica», né esprimono essenziali interventi volti a garantire l'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura, da doversi applicare indistintamente su tutto il territorio nazionale (come, ad esempio, la tipologia e la durata dei corsi di istruzione, le modalità di passaggio tra i diversi ordini di scuola, la valutazione degli apprendimenti, il riconoscimento dei titoli di studio, i criteri di selezione e di reclutamento del personale).

6) Ulteriore illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, e 5-*quinquies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, per violazione degli articoli 117, sesto comma della Costituzione.

I commi 5-*quater* e 5-*quinquies* introdotti dall'impugnata disposizione prevedono che la ripartizione del contingente scolastico sia effettuata con «decreto» senza specificare se tale atto abbia natura regolamentare o meno. Ciò determina la violazione dell'art. 117, sesto comma della Costituzione, perché si consente allo Stato l'esercizio di un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla sua potestà legislativa esclusiva.

Nè può replicarsi che il decreto in esame non avrebbe natura regolamentare, dal momento che il medesimo è destinato a contenere criteri e ripartizione del personale e pertanto, indipendentemente dal nome, costituisce illegittimo esercizio della potestà regolamentare, eludendo la disposizione costituzionale che regola la distribuzione di tale potere.

Il riparto stabilito dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione costituisce la traduzione in norma costituzionale del principio — già enunciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nella vigenza del precedente titolo V della Costituzione — secondo il quale nessun tipo di regolamento statale sarebbe legittimato a disciplinare materie di competenza regionale (sentenze n. 376 del 2002, n. 507 del 2000, n. 408 del 1998, n. 333 del 1995 e n. 465 del 1991).

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma e 119 della Costituzione.

Il comma 558 stabilisce la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione del comma 557.

La disposizione pretermette le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo ivi previsto, con grave lesione delle attribuzioni regionali; inoltre non è previsto che il decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale si provvede al riparto delle risorse esistenti nel fondo istituito dal medesimo comma 558, sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata.

Ciò determina la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione. in quanto non è consentito alla legge statale istituire fondi con vincolo di destinazione riconducibili a materie di competenza regionale (quale è l'«istruzione»), salvo che non preveda, in ossequio al c.d. «paradigma della sussidiarietà legislativa», l'intesa nella più appropriata sede individuata all'interno del «sistema delle Conferenze» ai fini delle scelte concernenti il trasferimento delle risorse.

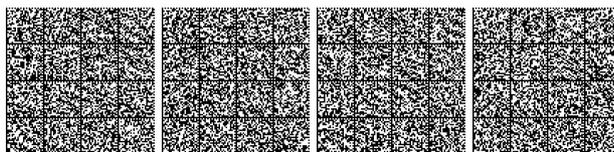
P. Q. M.

*Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557 — nella parte in cui introduce i commi 5-*quater*, 5-*quinquies*, 5-*sexies* nell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 — e del comma 558 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, per i motivi indicati nel presente ricorso.*

Si deposita la deliberazione della giunta regionale n. 105 del 13 febbraio 2023 di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Firenze-Roma, 23 febbraio 2023

L'avvocato: BORA



N. 5

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2023
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Tributi - Norme della Regione Veneto - Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2007 - Previsione che i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale - Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2011 - Previsione che i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale.

– Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023), art. 10.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12, contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901, 30123 Venezia, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale 23 dicembre 2022, n. 30 recante «Legge di stabilità regionale 2023», pubblicata nel Bollettino Ufficiale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 157, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 16 febbraio 2023.

Sul B.U.R. Veneto n. 157 del 23 dicembre 2022 è stata pubblicata la legge regionale 23 dicembre 2022, n. 30 recante «Legge di stabilità regionale 2023».

All'art. 10 («*Disposizioni tributarie*») la legge regionale dispone che:

1. Al comma 1, dell'art. 3, della legge regionale 17 dicembre 2007, n. 36 «Disposizioni in materia di tributi regionali», dopo le parole: «contenzioso tributario» sono inserite le seguenti: «, nonché da ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.».

2. Al comma 1, dell'art. 3, della legge regionale 18 marzo 2011, n. 7 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011», dopo le parole: «contenzioso tributario» sono inserite le seguenti: «, nonché da ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.».

Per effetto delle intervenute modifiche, entrate in vigore ai sensi dell'art. 11, comma 1 della legge regionale Veneto n. 30/2022 il giorno stesso della pubblicazione della medesima:

l'art. 3 della legge regionale 17 dicembre 2007, n. 36 «Disposizioni in materia di tributi regionali» risulta oggi del seguente tenore:

Art. 3 (*Riscossione diretta dei proventi IRAP da controllo fiscale*). — 1. A decorrere dal 2008, in coerenza con il principio di territorialità delle risorse fiscali affermato dall'art. 119 della Costituzione e in conformità all'art. 24 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la convenzione eventualmente stipulata ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge regionale 26 novembre 2004, n. 29 «Disposizioni in materia di tributi regionali» deve prevedere che i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale.

2. Le somme di cui al comma 1 comprendono gli importi dovuti a titolo d'imposta regionale, interessi e sanzioni con esclusione di quelle applicate in caso di concorso formale e di violazioni continuate rilevanti ai fini dell'imposta regionale e di altri tributi erariali»;

l'art. 3 della legge regionale n. 7 del 18 marzo 2011 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011», risulta oggi del seguente tenore:

Art. 3 (*Riversamento diretto dei proventi dell'addizionale regionale al reddito delle persone fisiche derivanti da controllo fiscale*). — 1. A decorrere dal 2011, in coerenza con il principio di territorialità delle risorse fiscali affermato dall'art. 119 della Costituzione, la convenzione eventualmente stipulata ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale 26 novembre 2004, n. 29 «Disposizioni in materia di tributi regionali» deve anche prevedere che i



proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario, nonché da ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, concernenti l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui all'art. 50 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali» siano riversati direttamente in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale.

2. Le somme di cui al comma 1 comprendono gli importi dovuti a titolo di addizionale regionale, interessi e sanzioni.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni sopra riportate, alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 10 della legge regionale n. 30/2022, si pongano in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. in relazione all'art. 9 del decreto legislativo n. 68/2011 (norma interposta) nonché con l'art. 81 Cost.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1) *Illegittimità dell'art. 10, legge regionale Veneto n. 30/2022 per violazione dell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera e), sotto il profilo della violazione delle competenze statali in materia di «sistema tributario» nonché in relazione agli articoli 13, decreto legislativo n. 472/1997 e 9, decreto legislativo n. 68/2011 (norme interposte).*

Come si è visto, la legge regionale n. 30/2022 con l'art. 10, comma 1, amplia il perimetro applicativo dell'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 36/2007, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'IRAP derivanti da controllo fiscale.

In particolare, viene previsto che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione, accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, siano inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso (totale o parziale), a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria.

Analoga disposizione è contenuta anche nel comma 2, che modifica l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 7/2011, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da controllo fiscale.

Tali previsioni presentano profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione al decreto legislativo n. 68 del 2011 (attuativo della legge n. 42 del 2009), recanti principi fondamentali di finanza pubblica e che qui assumono valore di parametri statali interposti.

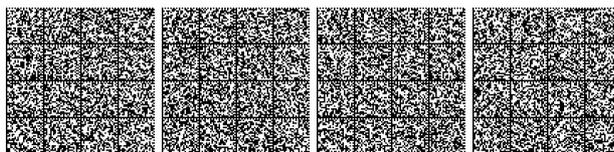
Il ravvedimento operoso è un istituto che consente di regolarizzare le violazioni ed omissioni tributarie in via spontanea, con il versamento di sanzioni ridotte, il cui importo varia in relazione alla tempestività del ravvedimento ed al tipo di violazioni commesse.

L'art. 13 del decreto legislativo n. 472/1997 consente, al comma 1, di avvalersi dell'anzidetto istituto a condizione che la violazione non sia stata già constatata e non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività di accertamento delle quali l'autore abbia avuto conoscenza.

Tuttavia, in deroga a tale principio, il comma 1-ter(1) del medesimo art. 13 consente, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, di accedere al ravvedimento operoso nel corso di controllo sostanziale, a meno che non siano già stati notificati atti formali di liquidazione e di accertamento, comprese le comunicazioni da controllo informatizzato (art. 36-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973) e formale delle dichiarazioni (articoli 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 e 54-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972).

Al riguardo l'Agenzia delle entrate con la circolare 9 giugno 2015, n. 23/E ha precisato che «tra i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, rientrano anche l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e le addizionali regionale e comunale all'IRPEF la cui disciplina segue quella del tributo erariale cui afferisce».

(1) L'art. 13, comma 1-ter decreto legislativo n. 472/1997 così dispone: «Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate non opera la preclusione di cui al comma 1, primo periodo, salva la notifica degli atti di liquidazione e di accertamento, comprese le comunicazioni recanti le somme dovute ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. La preclusione di cui al comma 1, primo periodo, salva la notifica di avvisi di pagamento e atti di accertamento, non opera neanche per i tributi doganali e per le accise amministrati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli».



Riguardo invece al comma 1-ter la stessa circolare chiarisce che

«In ossequio alle finalità e ai presupposti fondanti dell'istituto, rimane altresì limite invalicabile alla possibilità di ravvedere la violazione la circostanza che al contribuente sia stato notificato formalmente, con riferimento a tale violazione, un atto di liquidazione o di accertamento ovvero che lo stesso abbia ricevuto una comunicazione di irregolarità recante le somme dovute ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni...».

Orbene, l'art. 9 (recante «Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale») del decreto legislativo n. 68/2011, al comma 1 prevede che

«È assicurato il riversamento diretto alle regioni, in coerenza con quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lettera c), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009, in relazione ai principi di territorialità di cui all'art. 7, comma 1, lettera d), della medesima legge n. 42 del 2009, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto».

La legge regionale impugnata ha ritenuto di poter ricomprendere nel «gettito derivante dall'attività di recupero fiscale» anche le somme versate a titolo di ravvedimento operoso.

Ciò premesso, con l'introduzione del citato comma 1-ter, non sussiste in generale un'incompatibilità assoluta tra il ravvedimento operoso e l'attività di controllo sostanziale.

Sussiste invece una oggettiva difficoltà di individuare – tra le somme versate dai contribuenti in sede di ravvedimento operoso – quelle che possono ritenersi derivare «dall'attività di recupero fiscale».

Occorrerebbe infatti valutare caso per caso, se il pagamento sia stato spontaneo ovvero sia stata conseguenza di un'attività di recupero fiscale.

In particolare, da un punto di vista procedurale, in fase di acquisizione e ripartizione dei versamenti effettuali tramite modello F24, non è possibile individuare puntualmente il gettito da accreditare direttamente al bilancio della regione.

Ad esempio, dovrebbero di certo essere esclusi i pagamenti su ravvedimento effettuato in totale assenza di attività dell'Agenzia delle entrate (come il caso di un contribuente che si avveda di avere omesso di pagare un'imposta dovuta e il cui termine è scaduto).

Ma una volta consentito il ravvedimento anche in corso di attività accertativa degli uffici, come è possibile individuare i pagamenti «spontanei» rispetto a quelli «indotti»?

Anche per tale motivo s'impone una lettura della normativa che individua il gettito spettante alla regione in quanto «derivante dall'attività di recupero fiscale» esclusivamente in quegli atti indicati nell'art. 13, comma 1-ter, e cioè

«atti di liquidazione e di accertamento, comprese le comunicazioni recanti le somme dovute ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e 54-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni».

Si tratta all'evidenza di atti formali di conclusione dell'attività di controllo, dai quali scaturisce il recupero fiscale di imposte non versate e accertate.

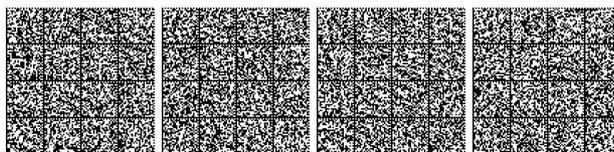
Pertanto, sino a che l'attività di controllo della posizione fiscale del contribuente non si conclude con un atto formale di rettifica, gli eventuali versamenti che il contribuente esegue a titolo di ravvedimento – anche in costanza di accesso o verifica – non possono considerarsi da recupero fiscale.

In altri termini, non è possibile assimilare i proventi da ravvedimento a quelli da recupero fiscale, in quanto i primi attengono ad una fase antecedente alla formalizzazione della pretesa fiscale da parte degli uffici finanziari.

Ne deriva, quindi, che l'assimilazione del gettito da ravvedimento operoso al gettito derivante da attività di recupero fiscale, compiuta dalla Regione Veneto, non è condivisibile, con la conseguenza che il gettito derivante dal suddetto ravvedimento non può essere riversato direttamente sul conto corrente della regione.

La disposizione regionale va anche direttamente ad invadere la competenza statale in materia tributaria, tenuto conto che l'IRAP è un tributo disciplinato da una norma statale, con la conseguenza che (anche) la destinazione del gettito è di competenza dello Stato, competenza che viene ad essere violata allorché – come nel caso in esame – si estende indebitamente la portata della norma statale interposta (art. 9, decreto legislativo n. 68/2011).

La novella introdotta ex art. 10, legge regionale n. 30/2022 contrasta quindi con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. nei cui confronti l'art. 9 del decreto legislativo n. 68/2011 funge da parametro interposto.



2) *Illegittimità dell'art. 10, legge regionale Veneto n. 30/2022 per violazione dell'art. 81, comma terzo, della Costituzione.*

La scelta di ricomprendere il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivante dai versamenti effettuati a titolo di ravvedimento operoso tra le somme da far affluire direttamente nel bilancio regionale, anziché nel fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria nazionale, comporta anche la violazione dell'art. 81 Cost.

I gettiti fiscali che affluiscono allo Stato e che derivano dall'applicazione delle aliquote base (sono escluse le maggiorazioni derivanti dalle manovre fiscali regionali) dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF, sono infatti destinati al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e conseguentemente influenzano la quota del finanziamento sanitario che deve essere assicurata dal bilancio statale (per le regioni a statuto ordinario e per la Sicilia; diverso assetto finanziario è previsto per le altre autonomie speciali).

La legge nazionale determina il livello del finanziamento complessivo del Servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei LEA (fabbisogno sanitario) in condizioni di efficienza e appropriatezza (restando a carico dei bilanci regionali l'eventuale ulteriore spesa dovuta ad inefficienze gestionali, o alla scelta di garantire livelli di assistenza più elevati rispetto alla programmazione nazionale); tale finanziamento trova copertura nei predetti gettiti fiscali e nel bilancio statale (una quota minima residuale è coperta dalla compartecipazione alla spesa dei cittadini sotto forma di ticket).

Pertanto la quota del fabbisogno sanitario che non è finanziariamente coperta dai predetti gettiti fiscali deve essere garantita necessariamente dal bilancio statale: in sostanza, se i gettiti stimati subiscono in concreto una flessione, allora il bilancio dello Stato deve integrare le risorse da trasferire alle regioni a statuto ordinario e alla Sicilia, allo scopo di assicurare l'integrale copertura finanziaria del fabbisogno sanitario definito dalla legge.

Orbene, la disposizione impugnata — che già prevede, come consentito dalla legislazione vigente, il riversamento diretto dei proventi derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale — viene a ricomprendervi anche il gettito da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria.

Tuttavia, l'inclusione delle somme in questione tra quelle oggetto di riversamento diretto nelle casse regionali — per effetto dell'assimilazione del ravvedimento operoso in argomento con l'attività di recupero fiscale — è suscettibile di determinare minori entrate statali, nella misura in cui le stesse sono destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

In altri termini, la norma regionale potrà avere ripercussioni sul valore dei gettiti che da programmazione finanziaria nazionale sono destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con conseguente impatto negativo sul bilancio statale e dunque sulla finanza pubblica. Di qui, quindi, il contrasto anche con l'art. 81, comma terzo della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 10 della legge regionale Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 recante «Legge di stabilità regionale 2023», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2023.

Roma, 21 febbraio 2023

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: DE BELLIS

L'Avvocato dello Stato: PELUSO

23C00034



n. 25

Ordinanza dell'11 gennaio 2023 del Tribunale di Roma sul ricorso proposto
da D. E. contro M. E. D.A.C. - R. G. per l'Italia

Processo civile - Procedimento cautelare uniforme - Procedimenti di istruzione preventiva - Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite - Provvedimento di rigetto dell'istanza - Possibilità di proporre reclamo avverso l'ordinanza di rigetto - Mancata previsione.

– Codice di procedura civile, artt. 669-*quaterdecies* e 695.

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE TREDICESIMA CIVILE

Il Tribunale di Roma Sezione XIII Civile nelle persone dei giudici:

Alberto Michele Cisterna, presidente;

Raffaella Vacca, giudice rel.;

Giorgio Egidi, giudice;

sciogliendo la riserva, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2022, ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile n. 68676/2022 del Ruolo generale civile reclami. Oggetto: reclamo contro ordinanza di rigetto *ex art. 696-bis* codice di procedura civile.

Letti gli atti;

vista l'ordinanza del 24 ottobre 2022 che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso *ex art. 696-bis* codice di procedura civile con cui D E aveva chiesto l'accertamento del danno da lesioni fisiche derivategli da infortunio stradale, sostenendo che la transazione intercorsa in data con la Compagnia Assicurativa M E sarebbe stata viziata da errore, posto che la valutazione medico legale del fiduciario della Compagnia non avrebbe tenuto conto delle conseguenze neurologiche accertate successivamente alla transazione;

visto il reclamo presentato da D E , sul rilievo che il giudice di prime cure avrebbe, erroneamente, fondato il proprio convincimento sull'omessa indicazione della data di insorgenza della nuova patologia neurologica, non valutata in sede transattiva;

letta la memoria difensiva di M E D.A.C., che ha eccepito la non reclamabilità dell'ordinanza di diniego emessa nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 696-*bis* del codice di procedura civile - il cui presupposto andrebbe individuato nell'urgenza di assumere il mezzo istruttorio *ante causam* e nel rischio che un erroneo diniego potrebbe procurare alla parte istante – evidenziando l'insussistenza, oltre che l'omessa allegazione, del *periculum in mora*;

OSSERVA

si pone in esergo la necessità di tracciare le linee di demarcazione che – ad avviso del Collegio – dovrebbero segnare la netta distinzione tra l'istituto dell'accertamento tecnico preventivo *ex art. 696* del codice di procedura civile e quello della consulenza tecnica preventiva *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile (richiamato dall'art. 8 della legge 24 del 2017);

non viene in discussione, ovviamente, l'attività da espletare nel corso del procedimento di cui si discute - la quale in entrambi i casi consta di una consulenza tecnica con la quale la parte ricorrente chiede la verifica di determinate circostanze – quanto i presupposti in presenza dei quali è regolamentato l'accesso all'uno o all'altro dei procedimenti di istruzione preventiva (Sezione IV);

la questione dovrebbe essere agevolmente risolta sulla scorta del primo comma dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile il quale, come noto, sotto il titolo «Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite» prevede che «l'espletamento di una consulenza tecnica, in via preventiva, può essere richiesto anche al di fuori delle condizioni di cui al primo comma dell'articolo 696, ai fini dell'accertamento e della relativa determinazione dei crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito»;



il tenore lessicale della disposizione pone due evidenti questioni: *a)* per un verso si esclude la necessità della condizione di urgenza espressamente regolamentata dall'art. 696, comma 1, del codice di procedura civile («Chi ha urgenza di far verificare, prima del giudizio, lo stato di luoghi o la qualità o la condizione di cose, può chiedere, a norma degli articoli 692 e seguenti, che sia disposto un accertamento tecnico o un'ispezione giudiziale»); *b)* per altro, tuttavia, si ingenera un'incertezza circa il perimetro di applicazione della norma laddove si dia enfasi all'avverbio «anche» che potrebbe far intendere a contrario che si possa accedere al procedimento *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile pur in presenza di una condizione di urgenza;

si tratta di un approccio che ha ricadute evidenti, per quanto si dirà, sulla struttura dell'accertamento tecnico preventivo a fini di conciliazione, poiché ammettendone l'espletamento «anche» in presenza di condizioni di urgenza, in luogo dell'attivazione del protocollo *ex art. 696* del codice di procedura civile, si renderebbe quale elemento qualificante dell'opzione del ricorrente (e discrimine tra i due istituti) il tentativo di conciliazione che conclude l'accertamento tecnico preventivo *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile;

altrimenti detto: questa teorica indurrebbe a ritenere che la parte ricorrente che versi in condizioni di urgenza possa invocare l'applicazione del protocollo di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile sol perché intende «anche» accedere a una procedura di conciliazione con la controparte che, per giunta, deve espletarsi prima del deposito della relazione peritale («Il consulente, prima di provvedere al deposito della relazione, tenta, ove possibile, la conciliazione delle parti»);

già questa scansione si pone in contraddizione con le finalità proprie del procedimento cautelare che, per sua definizione, pretende un intervento giurisdizionale temporalmente ravvicinato e prefigura, comunque, un *periculum in mora* del tutto assente nella lettera dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile;

stima il Collegio che una siffatta interpretazione delle interrelazioni (pur esistenti ed evidenti) tra i due procedimenti che li renda promiscuamente accessibili sulla scorta del medesimo requisito dell'urgenza non sia conforme né al disposto dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile né alla finalità di questa disposizione introdotta dal legislatore con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale» e che tale differenza emerga in modo evidente dal rinvio che l'art. 8 della legge 24 del 2017 reca proprio all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile assegnando il termine di sei mesi per il suo espletamento; e senza la possibilità di alcuna accelerazione ai sensi dell'art. 692 e seguenti del codice di procedura civile stante l'omesso richiamo a tale disposizione sia nel testo dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile che, quindi, nell'art. 8 che a esso rimanda;

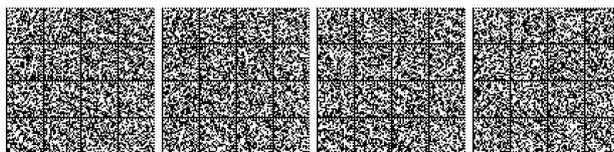
l'unico rinvio al disposto dell'art. 696 del codice di procedura civile è quello di cui al primo comma dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile secondo cui «Il giudice procede a norma del terzo comma del medesimo articolo 696» per il quale «Il presidente del tribunale o il conciliatore provvede nelle forme stabilite negli articoli 694 e 695, in quanto applicabili, nomina il consulente tecnico e fissa la data dell'inizio delle operazioni»;

la mancanza di una procedura d'urgenza, con le scansioni procedurali contratte di cui all'art. 693 e 696 del codice di procedura civile, induce piuttosto a escludere che la parte ricorrente possa accedere alla procedura di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile in caso di urgenza (e, soprattutto, in materia di responsabilità sanitaria) dovendosi far ricorso – piuttosto – all'istituto tipico dell'accertamento tecnico *ex art. 696* del codice di procedura civile e ferma la qualificazione del ricorso che compete comunque al giudice procedente indipendentemente dalla *nomen iuris* conferito dalla parte al ricorso;

per giunta in tal senso si era espressa la Corte di cassazione laddove aveva affermato che «come a più riprese stabilito da questa Corte, “non costituisce ‘sentenza’, ai fini ed agli effetti di cui all'art. 111, settimo comma, Cost., il provvedimento di rigetto dell'istanza di consulenza tecnica preventiva con finalità conciliativa, il quale non contiene alcun giudizio in merito ai fatti controversi, non pregiudica il diritto alla prova (anche in considerazione dell'assenza del presupposto dell'urgenza, estraneo all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile), né tanto meno la possibilità della conciliazione, essendo, inoltre, ridiscutibile - anche quanto alle spese - nell'eventuale giudizio di merito” (tra le altre: Cass. ord. 7 marzo 2013, n. 5698; Cass. 21 maggio 2018, n. 12386)» (così in motivazione Cassazione sez. VI - 3, 28 febbraio 2020, n. 5463);

in questa traiettoria l'avverbio «anche» non intende – come ritenuto - consentire l'accesso all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile pur in condizioni di urgenza, ma semplicemente indicare che la finalità conciliativa e deflattiva autorizza l'accertamento tecnico preventivo «pur» in mancanza delle condizioni di urgenza proprie del finitimo procedimento cautelare in senso stretto;

proprio i lavori preparatori e la discussione parlamentare che hanno preceduto l'approvazione dell'art. 8 della legge 24 citata rende evidente che l'istituto è stato espressamente affiancato alla mediazione conciliativa al fine evidente di alleggerire e semplificare il contenzioso in materia sanitaria e non per ragioni finanche implicitamente assimilabili a



quelle dell'art. 696 del codice di procedura civile; e l'alternatività prevista tra procedura giudiziale *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile e mediazione rende palese che qualsivoglia decisione di rigetto del ricorso proposto dalla parte che invoca l'accertamento tecnico preventivo *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile non paralizza l'azione di merito ben potendo il preteso danneggiato porre in essere la diversa condizione di procedibilità della mediazione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28;

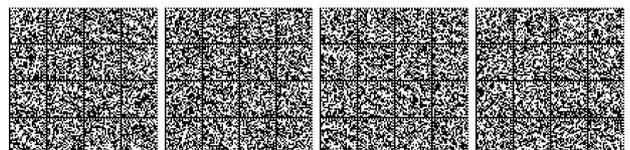
non si deve trascurare che, in difetto del requisito della condizione d'urgenza, la delibazione del giudice *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile sia circoscritta al solo *fumus* circa la sussistenza del diritto che si intende poi tutelare in sede di merito;

di conforto a questa conclusione appare la sentenza della Corte costituzionale adita n. 87 del 2021 laddove, proprio con riguardo alla regolazione delle spese nel procedimento *ex art. 8*, legge 24 del 2017, ha precisato che «Il richiamato art. 696-*bis* del codice di procedura civile, a sua volta, prevede l'istituto della consulenza tecnica conciliativa che offre alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo che renda superflua l'instaurazione del successivo giudizio di merito. Il previo svolgimento dinanzi all'autorità giudiziaria del procedimento di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile è finalizzato non solo alla definizione in via conciliativa della controversia, ma anche ad anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate – come quelle in tema di responsabilità sanitaria – da questioni soprattutto tecniche. Questa peculiare forma di giurisdizione condizionata – prevista dalla disposizione censurata – persegue una chiara finalità deflattiva nella misura in cui il necessario previo espletamento della consulenza medico-legale mira a favorire l'accordo tra le parti, risolvendo le questioni tecniche sulle quali si fondano spesso le pretese di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria. In questa prospettiva è previsto anche che l'espletamento della consulenza nella materia della responsabilità sanitaria deve essere affidato «a un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti nella disciplina che abbiano specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento» (§.4);

ritiene il Collegio che la soluzione accordata dalla Corte adita al tema delle spese processuali possa rappresentare un'adeguata chiave interpretativa per risolvere la questione, solo in parte diversa, della reclamabilità del decreto di rigetto;

la sentenza n. 87 del 2021 - lo si esplicita ovviamente per le sole parti del presente giudizio - precisa che, nel profilo della regolamentazione delle spese processuali, «viene in rilievo l'art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile che stabilisce, tra l'altro, che ai procedimenti di istruzione preventiva, e quindi anche alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile e a quella di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, si applica altresì l'art. 669-*septies* del codice di procedura civile, secondo cui il giudice provvede definitivamente sulle spese processuali in caso di ordinanza di incompetenza o di rigetto, che comprende anche l'ipotesi dell'inammissibilità della domanda; ossia casi in cui l'accertamento tecnico preventivo non ha luogo. Da ciò discende che in tutti gli altri casi – ossia quando invece ha avuto normalmente corso l'accertamento tecnico preventivo previsto dalla disposizione censurata ed è giunto a conclusione con il deposito dell'elaborato peritale – il giudice non può provvedere sulle spese – come correttamente assume il rimettente – e, se ciò fa, la pronuncia di condanna di una parte, a favore dell'altra, del pagamento delle spese della consulenza – e in generale delle spese del procedimento – è considerata dalla giurisprudenza come “abnorme” e quindi *contra ius* (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573). Il regolamento delle spese, anche di quelle della consulenza tecnica preventiva *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile, è sempre rimesso ad una fase successiva, ancorché non necessaria, ma eventuale: quella del giudizio di merito promosso con l'atto introduttivo divenuto procedibile»;

la richiesta di quel Tribunale rimettente di conseguire una disciplina che attenuasse il nesso di strumentalità dell'accertamento tecnico preventivo rispetto al giudizio di merito, si da consentire al giudice di regolare le spese processuali, e segnatamente quelle della consulenza tecnica già all'esito del procedimento stesso, è stata negata dalla Consulta sul rilievo che una siffatta opzione «– in disparte i provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata per i quali è contemplato il potere del giudice di liquidare in ogni caso le spese processuali all'esito del procedimento – è in effetti prevista in un'altra analoga fattispecie di accertamento tecnico preventivo, che parimenti condiziona la procedibilità dell'azione giudiziaria» (l'art. 445-*bis* del codice di procedura civile) senza che ciò possa valere a condizionare la discrezionalità del legislatore e che, comunque, con la mediazione «il ricorrente può quindi scegliere una via per lui meno onerosa, dal momento che la consulenza tecnica d'ufficio è espressamente posta a carico delle parti in solido dall'art. 16, comma 11, del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28)»;



la delimitazione dell'ambito di applicazione dell'art. 669-*septies* del codice di procedura civile ai provvedimenti di incompetenza e di rigetto, per effetto del rimando contenuto nell'art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile («Le disposizioni della presente sezione si applicano ai provvedimenti previsti nelle sezioni II, III e V di questo capo, nonché, in quanto compatibili, agli altri provvedimenti cautelari previsti dal codice civile e dalle leggi speciali. L'articolo 669-*septies* si applica altresì ai provvedimenti di istruzione preventiva previsti dalla sezione IV di questo capo»), escludeva l'applicabilità al procedimento di accertamento tecnico *ex art.* 696 e art. 696-*bis* del codice di procedura civile del reclamo di cui all'art. 669-*terdecies* del codice di procedura civile previsto – si badi bene - «contro l'ordinanza con la quale è stato concesso o negato il provvedimento cautelare» secondo quanto previsto dal medesimo decreto legge n. 25 del 2005 che dava ingresso all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile;

orbene, come noto, la Corte costituzionale adita, con la sentenza n. 144 del 2008, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale degli articoli 669-*quaterdecies* e 695 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli articoli 692 e 696 dello stesso codice»;

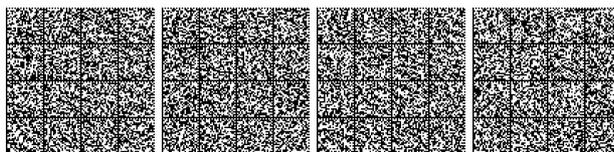
la circostanza che la pronuncia non abbia preso in considerazione l'art. 696-*bis* del codice di procedura civile non può ritenersi né casuale né incoerente rispetto all'assetto normativo dell'istituto per il quale – a tutta evidenza come detto – difetta il requisito dell'urgenza e, quindi, mancano le condizioni che hanno determinato la declaratoria di incostituzionalità del 2008;

si legge nella motivazione della sentenza del 2008: «Questa Corte non ritiene oggetto di possibili dubbi i principi costantemente affermati della non necessaria previsione di un doppio grado di merito per la realizzazione del diritto di difesa e della parimenti non necessaria attribuzione di identiche facoltà a tutte le parti, purché sia ad esse assicurata la sostanziale parità di efficacia degli strumenti processuali predisposti, a seconda delle posizioni, con riguardo alla consistenza dei diversi interessi (sentenza n. 107 del 2007) ... Con riguardo alla normativa censurata, si rileva anzitutto che essa fa parte della tutela cautelare, della quale condivide la *ratio* ispiratrice che è quella di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio della parte che dovrebbe veder riconosciute le proprie ragioni. Non si può dubitare che l'impossibilità di sentire in futuro nella sede ordinaria uno o diversi testimoni, così come l'alterazione dello stato di luoghi o, in generale, di ciò che si vuole sottoporre ad accertamento tecnico possano provocare pregiudizi irreparabili al diritto che la parte istante intende far valere Le analogie tra le ragioni che impongono la tutela cautelare e quelle che presiedono alla disciplina della istruzione preventiva sono state già più volte riconosciute da questa Corte, che ha anche sottolineato il rapporto che lega il diritto di esercitare l'*onus probandi* con la garanzia di cui all'art. 24 Cost. (sentenze n. 471 del 1990, n. 257 del 1996, n. 46 del 1997). Se si ha riguardo alla reclamabilità dei provvedimenti di rigetto di istanze cautelari sostanziali, la non reclamabilità di quelli che respingono ricorsi per provvedimenti di istruzione preventiva si presenta quindi come un'incoerenza interna alla disciplina della tutela cautelare. La discrasia è ancora più puntuale e evidente rispetto al provvedimento di diniego di sequestro giudiziario per provvedere alla custodia temporanea di libri, registri, documenti, campioni e di ogni altra cosa da cui si pretende desumere elementi di prova, disciplinato dall'art. 670, secondo comma, del codice di procedura civile»;

in questo scenario non è dato intendere quale parte della normativa cautelare ora menzionata possa trovare applicazione all'ipotesi dell'accertamento *ex art.* 696-*bis* del codice di procedura civile, anche nella declinazione temporale del semestre *ex art.* 8, legge n. 24 del 2017, posto che non sussiste alcuna delle ragioni che hanno indotto la Consulta a lasciare indenne il procedimento *ex art.* 696-*bis* del codice di procedura civile dalla declaratoria di incostituzionalità;

tuttavia, con due pronunce del 2019 e del 2022, la Corte di legittimità ha ritenuto anche il provvedimento di diniego *ex art.* 696-*bis* del codice di procedura civile sia «partecipe della natura latamente cautelare e come tale suscettibile di reclamo *ex art.* 669-*terdecies* del codice di procedura civile, pur in mancanza di ragioni di urgenza» (Cassazione n. 28326/2022 che richiama n. 23976/2019);

a fondamento di tale conclusione la sentenza del 2019 della Cassazione ha articolato il seguente ragionamento: «Ed infatti, se è pur vero che, con riferimento alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 669-*bis* del codice di procedura civile, difetta il presupposto del *periculum in mora*, deve ritenersi - anche alla luce di quanto affermato dalla Consulta con la sentenza n. 26 del 2010 - che la disciplina dettata dagli artt. 692-699 del codice di procedura civile non esclude «la natura cautelare delle relative misure», da intendersi, all'evidenza, latamente cautelare quanto al procedimento di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile, evidenziandosi che l'espletamento di una consulenza tecnica, in via preventiva, può essere richiesto anche in caso di urgenza e ciò trova conferma nello stesso tenore letterale dell'art. 696-*bis* del codice di procedura civile, il quale espressamente prevede che una siffatta consulenza



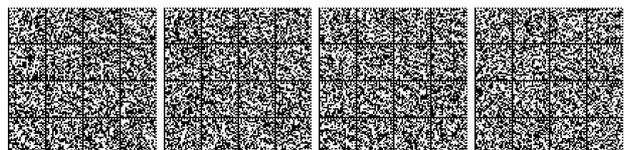
possa essere richiesta «anche» al di fuori (e non solo in difetto) delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 696 del codice di procedura civile, il quale fa espresso riferimento al presupposto dell'urgenza. A tanto deve comunque aggiungersi che il rimedio del reclamo è compatibile anche con il rito previsto per provvedimenti non cautelari (basti pensare alla previsione di cui all'art. 739 del codice di procedura civile in tema di procedimenti in camera di consiglio) e che, peraltro, milita nel senso della reclamabilità del provvedimento in questione una ulteriore riflessione: l'art. 696-*bis* del codice di procedura civile, al primo comma, secondo periodo, prevede che il giudice procede a norma del terzo comma dell'art. 696 del codice di procedura civile che, a sua volta, stabilisce che il giudice provvede nelle forme stabilite negli artt. 694 e 695 del codice di rito. Come già sopra rilevato, proprio l'art. 695 del codice di procedura civile e l'art. 669-*quaterdecies* del codice di procedura civile sono stati dichiarati, con la sentenza della Consulta n. 144 del 2008, incostituzionali nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli articoli 692 e 696 del codice di procedura civile, sicché sarebbe del tutto irragionevole l'esclusione della reclamabilità del provvedimento di mancato accoglimento dell'istanza *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile, atteso che quest'ultima norma fa indirettamente riferimento pure all'art. 695 del codice di procedura civile, nel modo di cui si è dato conto»;

si tratta di un approdo che, come visto, individua nel provvedimento *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile una «natura latamente cautelare» sulla scorta delle motivazioni enunciate dalla sentenza della Consulta adita n. 26 del 2010 la quale, tuttavia, enuncia principi che nulla hanno a che vedere con il procedimento di cui all'art. 696-*bis* del codice di procedura civile e che, invece, sono propri del procedimento cautelare in senso stretto e, con esso, dell'accertamento *ex art. 696* del codice di procedura civile:

«Invero, la *ratio* diretta ad evitare che la durata del processo ordinario si risolva in un pregiudizio per la parte che intende far valere le proprie ragioni, comune ai provvedimenti di cui agli artt. 669-*bis* e seguenti ed all'art. 696 del codice di procedura civile, il carattere provvisorio e strumentale dei detti provvedimenti, rispetto al giudizio a cognizione piena, del pari comune, nonché l'assenza di argomenti idonei a giustificare la diversità di disciplina normativa, con riguardo all'arbitrato, tra il provvedimento di cui al citato art. 696 e gli altri provvedimenti cautelari, i quali possono essere ottenuti ricorrendo al giudice, anche se la controversia, nel merito, è devoluta ad arbitri (art. 669-*quinquies* del codice di procedura civile), rendono del tutto irragionevole la detta esclusione. Inoltre, essa viola anche l'art. 24, secondo comma, Cost., perché l'impossibilità di espletare l'accertamento tecnico preventivo in caso di controversia devoluta ad arbitri (i quali, come si è detto, non possono concedere provvedimenti cautelari, salva diversa disposizione di legge) compromette il diritto alla prova, per la possibile alterazione dello stato dei luoghi o di ciò che si vuole sottoporre ad accertamento tecnico, con conseguente pregiudizio per il diritto di difesa»;

come si vede tutti gli enunciati prendono in considerazione il requisito del *periculum in mora*, proprio del procedimento uniforme cautelare e del procedimento *ex art. 696* del codice di procedura civile senza che alcun argomento testuale possa confermare l'estensione della regola della reclamabilità *ex art. 669-terdecies* del codice di procedura civile avverso il provvedimento di rigetto *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile che non partecipa della detta funzione cautelare, posto che non ha alcuna correlazione con la durata del processo, il pericolo di immutazione delle situazioni da accertare e connessa dispersione della prova («Non si può dubitare che l'impossibilità di sentire in futuro nella sede ordinaria uno o diversi testimoni, così come l'alterazione dello stato di luoghi o, in generale, di ciò che si vuole sottoporre ad accertamento tecnico possano provocare pregiudizi irreparabili al diritto che la parte istante intende far valere»), ma assolve a esplicite, diverse funzioni deflattive e conciliative come a tutta evidenza nel caso in esame che riguarda vicende risalenti nel tempo e certo non suscettibili di alcuna menomazione;

la circostanza, poi, che «il rimedio del reclamo è compatibile anche con il rito previsto per provvedimenti non cautelari (basti pensare alla previsione di cui all'art. 739 del codice di procedura civile in tema di procedimenti in camera di consiglio)» è profilo non decisivo a favore di un'interpretazione estensiva e/o analogica del pronunciato della Consulta del 2008 oltre il perimetro minuziosamente delineato da quella pronuncia, considerato che – come detto – «Questa Corte non ritiene oggetto di possibili dubbi i principi costantemente affermati della non necessaria previsione di un doppio grado di merito per la realizzazione del diritto di difesa e della parimenti non necessaria attribuzione di identiche facoltà a tutte le parti, purché sia ad esse assicurata la sostanziale parità di efficacia degli strumenti processuali predisposti, a seconda delle posizioni, con riguardo alla consistenza dei diversi interessi (sentenza n. 107 del 2007)» (sentenza n. 144 del 2008) e che, quindi, la diversa regolamentazione delle ipotesi processuali rientra nella piena discrezionalità del legislatore, soprattutto se si tratta di disposizioni che incrementano la soglia del diritto di difesa in un caso senza necessità alcuna che traccino in favore di un altro;



l'accertamento e il reclamo hanno comunque un costo per la parte intimata che deve costituirsi in giudizio e (praticamente sempre) munirsi di un consulente di parte, senza la possibilità di conseguire alcuna condanna alle spese in proprio favore alla chiusura del procedimento (come noto non prevista se non in caso di rigetto o declaratoria di inammissibilità v. Corte di cassazione, sezione VI ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573 e Corte costituzionale n. 87 del 2021);

d'altronde la stessa Consulta nel 2010 aveva ricordato la censura del giudice rimettente secondo cui «il tenore letterale di essa impone di escludere che, al di là dell'eccezione costituita dall'art. 669-septies del codice di procedura civile (oggetto di esplicita menzione), la disciplina dei procedimenti cautelari in generale possa essere applicata all'accertamento tecnico preventivo, come, del resto, emerge anche dai lavori preparatori della normativa *de qua*» per, poi, essa stessa Corte concludere che «L'art. 669-quaterdecies del codice di procedura civile, sotto la rubrica "ambito di applicazione", stabilisce che le disposizioni della Sezione I, capo III, Libro IV, del detto codice, relativa ai procedimenti cautelari in generale, si applicano ai provvedimenti previsti dalle Sezioni II, III e V, nonché, in quanto compatibili, agli altri provvedimenti cautelari disciplinati dal codice civile e dalle leggi speciali. Soltanto l'art. 669-septies del codice di procedura civile, concernente il provvedimento negativo e il governo delle spese, si applica anche ai provvedimenti di istruzione preventiva previsti dalla Sezione IV del Capo III. Il dato testuale, dunque, rivela in modo univoco che ai provvedimenti di istruzione preventiva (artt. 692-699 del codice di procedura civile), e quindi anche all'accertamento tecnico preventivo (art. 696 del codice di procedura civile), le norme disciplinanti i procedimenti cautelari ed i relativi provvedimenti non si applicano, fatta eccezione per il citato art. 669-septies.

Proprio tale eccezione vale a ribadire l'intento del legislatore in tal senso, intento che trova ulteriore conferma nei lavori preparatori, dai quali emerge che si ritenne di escludere i provvedimenti d'istruzione preventiva dall'ambito applicativo del procedimento cautelare uniforme, perché essi, pur avendo natura cautelare, non sono collegati al giudizio di merito» (§. 2) con ciò escludendo una vis espansiva delle disposizioni di cui si discute in direzione di tutti i procedimenti di istruzione preventiva, contrariamente all'assunto della sentenza n. 23976/2019;

a fronte del plesso normativo che risulta dall'intersezione delle disposizioni codicistiche sopra richiamate - e stante l'omessa correlazione tra l'art. 669-terdecies e l'art. 696-bis del codice di procedura civile per l'assenza di qualsivoglia appiglio testuale che possa far intendere l'accertamento tecnico preventivo a fini di conciliazione partecipe di una asserita natura latamente cautelare per come, invece, può dirsi dell'art. 696 del codice di procedura civile - stima il Collegio sia ragionevole dubitare della legittimità costituzionale (e dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la relativa questione) dell'art. 669-quaterdecies del codice di procedura civile il quale, in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., preclude il rimedio del reclamo collegiale avverso il provvedimento di diniego dell'accertamento tecnico preventivo a fini di conciliazione;

soluzione cui non è dato accedere per via interpretativa stante la diversità e la irriducibilità del procedimento *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile nel novero di quelli aventi natura cautelare;

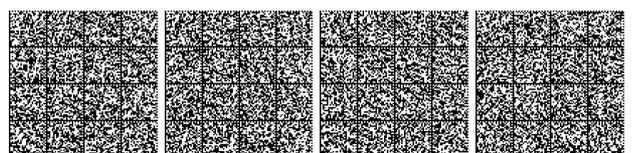
le considerazioni che precedono fanno dubitare detta legittimità costituzionale dell'art. 669-quaterdecies del codice di procedura civile con riferimento agli artt. 3 (nella misura in cui determina un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai provvedimenti cautelari e all'accertamento tecnico preventivo *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile) e 24 (in considerazione del rapporto che lega il diritto di assolvere l'*onus probandi* con la garanzia di cui alla disposizione in considerazione in caso di rigetto del ricorso *cf.* Corte costituzionale n. 471/1990, n. 257/1996, n. 46/1997, n. 144/2008 e n. 26/2010) della Costituzione.

si chiarisce ulteriormente e sinteticamente che la questione prospettata è rilevante nel caso di specie in quanto, al fine di valutare le eccezioni d'inammissibilità del reclamo sollevate dalla parte resistente, è indispensabile l'applicazione della disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita laddove non include il provvedimento *ex art. 696-bis* del codice di procedura civile tra quelli suscettibili di reclamo e non è dato pervenire a questo risultato mediante interpretazioni estensive o analogiche che alterino il *decisum* della Consulta n. 144/2008 estendendo *praeter* o *contra legem* il requisito della reclamabilità;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-quaterdecies e dell'art. 695 del codice di procedura civile con riferimento agli artt. 3 e 24 Costituzione nella parte in cui non prevedono la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza di cui all'art. 696-bis stesso codice;



Sospende il processo;

Dispone l'immediata trasmissione del fascicolo alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Roma, in esito alla camera di consiglio del 14 dicembre 2022

Il Presidente est.: CISTERNA

23C00039

N. 26

Ordinanza del 17 gennaio 2023 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da De Vincenzo Gerardo ed altri contro Comune di Pescopagano

Edilizia e urbanistica - Proprietà - Trasferimento di alloggi costruiti dallo Stato - Previsione che non contempla la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai Comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge n. 776 del 1980, come convertito.

- Decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e di occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, art. 21-*bis*, comma 1, primo periodo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dai magistrati:

Luigi Giovanni Lombardo - Presidente;

Antonello Consentino - consigliere rel.;

Aldo Carrato - consigliere;

Luca Varrone. - consigliere;

Stefano Oliva - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 22831/2017 proposto da De Vincenzo Gerardo, Lanza Maria Donata, Lanza Gerardo (eredi di Cilenti Lina), Angiolillo Carmine, Capasso Antonio (erede di Capasso Lorenzo), De Vincenzo Caterina (erede di Maria Giovanna Schettino), elettivamente domiciliati in Roma viale Giulio Cesare 95, presso lo studio dell'avvocato Bruno Rita (BRNRTI51E62B381W) rappresentati e difesi dall'avvocato Ciliento Lorenzo (CLNLNZ46B22E506Q) - ricorrenti - ;

Contro il Comune di Pescopagano, in persona per sindaco *pro tempore* -intimato -;

avverso la sentenza n. 61/2017 della Corte d'appello di Potenza, depositata il 6 febbraio 2017;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9 giugno 2022 dal consigliere dott. Antonello Cosentino;

Udito il P.M, in persona del sostituto Procuratore generale dott. Alessandro Pepe, che chiede il rigetto del ricorso, in conformità alla requisitoria scritta depositata;



RAGIONI IN FATTO E IN DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Con citazione notificata il 23 marzo 2001 il sig. Vincenzo De Gerardo ed altri dodici detentori di prefabbricati allestiti per l'emergenza seguita al terremoto dell'Irpinia del 1980, loro assegnati dal Comune di Pescopagano (che li aveva acquistati con fondi statali), convennero tale comune davanti al Tribunale di Melfi chiedendo tra l'altro, per quanto qui interessa, una pronuncia di trasferimento gratuito della proprietà degli alloggi in favore dei rispettivi occupanti ai sensi dell'art. 21-*bis* del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341.

2. La suddetta domanda, accolta dal Tribunale, è stata rigettata dalla Corte di appello di Potenza, che, con la sentenza n. 61/2017, ha accolto l'appello proposto dal Comune di Pescopagano.

2.1. A fondamento della propria decisione la Corte lucana ha posto - oltre ad alcune argomentazioni esplicitamente definite «*ad abundantiam*» e, comunque, relative alla posizione di alcuni soltanto degli appellati - due *rationes decidendi*, distinte ma convergenti.

2.2. Sotto un primo profilo, la Corte distrettuale ha affermato che la disposizione di cui al comma 1 del menzionato art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 - che prevede la cessione agli assegnatari, a titolo gratuito, della proprietà degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219 - non si applicherebbe ai prefabbricati occupati dagli attori perché il relativo acquisto era stato effettuato dal comune, e non dallo Stato, e con fondi stata li stanziati con un atto legislativo - il decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874 - diverso da quello richiamato dal suddetto art. 21-*bis*. Peraltro, si argomenta nella sentenza impugnata, la natura degli interessi pubblicistici coinvolti dalla disposizione di cui all'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 precluderebbe una interpretazione estensiva o, ancor più, analogica del relativo disposto.

2.3. In secondo luogo, nell'impugnata sentenza si argomenta che - pur se si ritenesse l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 applicabile anche in relazione a prefabbricati realizzati con fondi statali diversi da quelli stanziati dal decreto-legge ivi espressamente richiamato - dovrebbe comunque rilevarsi il difetto di legittimazione passiva del Comune di Pescopagano, giacché i commi 3 e 4 del ripetuto art. 21-*bis* indicano nello Stato - nella sua articolazione rappresentata dall'Amministrazione finanziaria - il soggetto che deve stipulare gli atti di trasferimento della proprietà degli alloggi prefabbricati ai rispettivi occupanti che gliene abbiano fatto richiesta.

3. Vincenzo De Gerardo e alcuni altri appellati (o loro aventi causa), nominati in epigrafe, hanno proposto ricorso, sulla scorta di quattro motivi, per la Cassazione della sentenza della Corte d'appello.

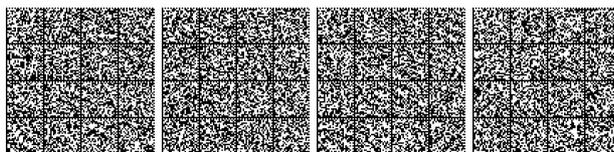
4. La questione centrale del contenzioso, ossia l'applicabilità alla fattispecie in esame del disposto dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 (introdotto dalla menzionata legge di conversione n. 341/1995), e affrontata nei motivi secondo e terzo del ricorso per cassazione, nei quali i ricorrenti richiamano, facendole proprie, le argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato in una nota del 19 aprile 1999, di risposta ad un quesito posto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno.

4.1. Quanto all'argomento dell'impugnata sentenza sopra esposto nel paragrafo 2.2, i ricorrenti lo censurano nel secondo mezzo di impugnazione, sostenendo che l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 dovrebbe formare oggetto di una interpretazione estensiva, che ne predichi l'applicabilità non soltanto nella ipotesi di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato con fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981, ma anche nella ipotesi che la realizzazione degli alloggi prefabbricati sia stata disposta da enti territoriali minori utilizzando fondi, pur sempre statali, stanziati con atti legislativi diversi dal decreto-legge n. 275/1981, trattandosi, in ogni caso, di interventi tutti accomunati dallo scopo di sovvenire le popolazioni colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980.

4.2. Quanto all'argomento dell'impugnata sentenza sopra esposto nel paragrafo 2.3, i ricorrenti lo censurano nel terzo mezzo di impugnazione, sostenendo, che, quando l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 vada applicato in relazione ad alloggi prefabbricati di proprietà di enti territoriali diversi dallo Stato, secondo l'interpretazione estensiva propugnata nel secondo motivo di ricorso e tratteggiata nel paragrafo che precede, l'obbligo di trasferire la proprietà dell'alloggio all'occupante che ne abbia fatto richiesta non può che gravare sull'ente territoriale proprietario, al quale, quindi, va riconosciuta la legittimazione passiva rispetto alla domanda giudiziale di pronuncia traslativa.

5. Prima di procedere all'esame delle questioni di diritto sollevate dai ricorrenti è opportuno precisare che questi ultimi non hanno in alcun modo censurato i seguenti accertamenti di fatto operati dalla Corte territoriale:

5.1. gli alloggi prefabbricati per cui è causa sono stati acquistati dal Comune di Pescopagano, che ne è l'attuale proprietario, quale concessionario del Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate;



5.2. il contratto di acquisto dei suddetti alloggi è stato stipulato il 28 luglio 1981 «ai sensi della legge n. 874/1980»;

5.3. la provvista per l'acquisto dei suddetti alloggi prefabbricati è stata fornita al Comune di Pescopagano dal Commissario straordinario del Governo per le zone terremotate con imputazione della spesa sul fondo di contabilità speciale aperto in favore di quest'ultimo ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge n. 776/1980, convertito con modificazioni dalla legge n. 874/1980.

6. Tanto premesso, il nucleo della questione si risolve nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari dello Stato, con i fondi di cui al decreto-legge 776/1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 874/1980, possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione che l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 detta con espresso riferimento agli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, nei territori dei suddetti comuni, ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 219/1981.

7. In senso favorevole a tale soluzione si è espressa, come già accennato, l'Avvocatura generale dello Stato, la quale, nella nota del 19 aprile 1999 menzionata nel precedente paragrafo 4, ha sostenuto che l'espressione «alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato» si presterebbe a ricomprendere anche le ipotesi di costruzioni prefabbricate realizzate «in regime di concessione di costruzione ma con finanziamento a totale carico dello Stato e persino realizzate in regime di mero finanziamento a totale carico dello Stato a favore di enti minori diversi realizzatori».

7.1. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato «l'interpretazione letterale e restrittiva, invero, limiterebbe l'applicazione della disposizione di legge a casi, del tutto rari, di realizzazione cioè di prefabbricati mediante appalto direttamente attribuito e gestito da organi statali; ciò che, con ogni verosimiglianza, finirebbe col vanificare lo scopo prefissosi dal legislatore; oltre a creare un'assai difficilmente giustificabile disparità di trattamento, tra assegnatari gli alloggi, su di un fondamento di natura meramente formale, quale la costruzione diretta da parte dello Stato anziché con totale onere e carico dello Stato stesso».

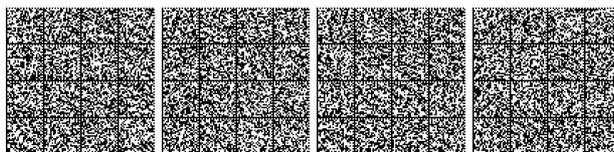
7.2. Prendendo poi specificamente in esame il disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995, ai quali si è fatto cenno nel paragrafo 2.3 che precede, l'Avvocatura generale dello Stato afferma, nella nota in esame, che, allorché i prefabbricati in questione, ancorché costruiti con fondi statali, siano di proprietà di enti pubblici diversi dallo Stato, non vi sarebbe ragione di dare corso alla procedura descritta in detti commi, giacché «gli alloggi potranno e dovranno essere gratuitamente ceduti dagli enti stessi ai soggetti (ovviamente legittimati a termini del citato decreto-legge) che ne abbiano fatto richiesta e ciò secondo le procedure proprie di ciascun ente previste per i casi in cui o a seguito di volontaria determinazione o (come nei casi presenti) per legge essi siano tenuti a cedere bene i loro proprietà ad altri soggetti».

8. In sintonia con le posizioni dell'Avvocatura Generale dello Stato e degli odierni ricorrenti si è espressa anche la stessa Corte d'appello di Potenza, che con la sentenza n. 223/2018 - emessa da altro collegio poco più di un anno dopo la sentenza impugnata in questa sede - ha ritenuto applicabile il disposto dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 in una fattispecie perfettamente sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio.

8.1. La sentenza della Corte luvana n. 223/2018 ha fatto proprie le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato riportate nei precedenti paragrafi 7.1 e 7.2, arricchendole con due ulteriori considerazioni.

8.2. Sotto un primo profilo, la suddetta sentenza n. 223/2018 sostiene la sostanziale equivalenza tra il riferimento dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 ad alloggi prefabbricati «costruiti» dallo Stato ed il riferimento dell'art. 2 del decreto-legge 27 febbraio 1982 n. 57 ad alloggi prefabbricati «acquistati» con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato (dei quali prevede il trasferimento in proprietà dei comuni nel cui territorio sono installati). In proposito, nella sentenza n. 223/2018 si sostiene che l'espressione «costruiti dallo Stato» varrebbe in sostanza a significare «costruiti con oneri a carico dello Stato», «a prescindere, quindi, dalla circostanza che l'acquisto degli alloggi sia operato direttamente dallo Stato ovvero dagli enti pubblici sul cui territorio gli stessi prefabbricati debbano essere installati».

8.3. Sotto un secondo profilo, la ripetuta sentenza n. 223/2018 afferma l'irrelevanza della circostanza che i commi 3 e 4 dell'art. 21-*bis* indichino nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il destinatario delle domande di trasferimento della proprietà dei prefabbricati avanzate dei relativi assegnatari e pongano in capo a tale Amministrazione l'obbligo di procedere alla stipula dei contatti di trasferimento. A riguardo si afferma che la valenza persuasiva di tale circostanza risulterebbe elisa dal rilievo che nel secondo periodo del comma 1 del medesimo art. 21-*bis* - che estende la previsione del trasferimento gratuito dei prefabbricati in favore degli assegnatari anche a quei prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale - si fa espresso riferimento al «comune cedente», riservando a quest'ultimo la potestà di determinare un prezzo di cessione commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti .



9. Prima di affrontare la questione se all'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 possa riconoscersi un ambito operativo tale da comprendere anche la fattispecie dedotta nel presente giudizio è necessario sgombrare il campo dalla questione - posta a fondamento della seconda *ratio decidendi* della sentenza impugnata e discussa nel terzo motivo del ricorso per cassazione - della legittimazione passiva del Comune di Pescopagano; legittimazione che la Corte distrettuale ha escluso sul rilievo che i commi 3 e 4 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 indicano nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto al quale gli assegnatari dei prefabbricati devono richiedere il trasferimento della proprietà dei medesimi e che a tale trasferimento ha l'obbligo di provvedere, stipulando gli atti traslativi (vedi sopra, § 2.3).

10. La suddetta argomentazione non può essere condivisa, perché la legittimazione a resistere alla domanda di trasferimento della proprietà di un bene compete esclusivamente al relativo proprietario. La legittimazione passiva sostanziale in relazione alla domanda giudiziale di trasferimento della proprietà di uno dei prefabbricati *de quibus* non può competere, quindi, che all'ente che di tale fabbricato abbia la proprietà al momento della domanda. Su tale premessa, devono svolgersi le due seguenti considerazioni.

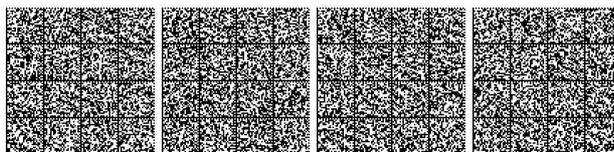
10.1. Sotto un primo profilo, va osservato che non vi è necessaria identità tra il soggetto che ha acquistato (con fondi comunque statali) prefabbricati destinati a fronteggiare l'emergenza del terremoto dell'Irpinia e il soggetto che ne sia proprietario al momento della domanda di trasferimento avanzata dal relativo assegnatario; ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 aprile 1982, n. 187, infatti, «Gli alloggi prefabbricati, acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato e quelli pervenuti in dono tramite il commissario per le zone terremotate, o che pervengano in dono, tramite il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con destinazione alle zone terremotate sono trasferiti in proprietà ai comuni nel cui territorio sono installati».

10.2. In disparte la questione della sovrapposibilità tra l'espressione «alloggi prefabbricati acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato», contenuta in questa disposizione, e l'espressione «alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato», contenuta nel primo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 (su cui vedi sopra, 8.2), è comunque certo, anche ritenendo che le due espressioni abbiano una portata semantica diversa, che un prefabbricato «acquistato» con fondi stanziati nel bilancio dello Stato, anche se acquistato dallo stesso dallo Stato (e non da un comune) è passato in proprietà del comune in cui esso è stato installato per effetto del decreto-legge n. 57 /1982; con la conseguenza che, pur trattandosi di prefabbricato acquistato dallo Stato, è al comune in cui esso è stato installato che compete la legittimazione passiva sulla domanda di trasferimento avanzata dal relativo assegnatario.

10.3. Sotto un secondo profilo, va poi ulteriormente osservato che, quale che sia il perimetro applicativo del disposto del primo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995, le regole procedurali fissate nei commi 3 e 4 del medesimo art. 21-*bis* non possono che riferirsi esclusivamente all'ipotesi in cui i prefabbricati appartengano allo Stato. Contrariamente a quanto argomentato nella sentenza impugnata, infatti, le disposizioni contenute in tali commi non impediscono di ritenere che - come persuasivamente sostenuto nella nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura generale dello Stato - in relazione a prefabbricati appartenenti ad enti territoriali diversi dallo Stato la richiesta di trasferimento della relativa proprietà, da parte di chi ne sia assegnatario, vada rivolta all'ente proprietario e che su tale ente gravi l'obbligo *ex lege* di provvedere alla cessione gratuita della proprietà dei medesimi, nelle modalità e forme risultanti dalla disciplina propria dell'ente stesso.

10.4. In altri termini, il fatto che i commi 3 e 4 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 regolino il trasferimento della proprietà dei prefabbricati indicando nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto al quale tale trasferimento deve essere richiesto (e che tale trasferimento deve disporre) può costituire, ed in effetti costituisce, un argomento per affermare che la previsione della cessione gratuita dei prefabbricati ai rispettivi assegnatari, contenuta nel primo periodo del primo comma del ripetuto art. 21-*bis*, si riferisce esclusivamente ai prefabbricati «costruiti dallo Stato».

10.5. Ma, ove al contrario si ritenga, nonostante tale contrario argomento, che la previsione relativa al trasferimento gratuito del prefabbricato ai rispettivi assegnatari sia riferibile, secondo una interpretazione estensiva della disposizione, anche ai prefabbricati acquistati da enti territoriali diversi dallo Stato (sia pure con fondi statali), l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 non può che restare circoscritto alle ipotesi in cui la richiesta di trasferimento riguardi prefabbricati di proprietà dello Stato; mentre per le ipotesi in cui la richiesta di trasferimento riguardi prefabbricati in proprietà di un comune - perché dal medesimo originariamente acquistati (sia pure con fondi statali) o perché al medesimo trasferiti per effetto del disposto dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 - i suddetti commi 3 e 4 risulteranno inapplicabili e la richiesta dell'assegnatario andrà rivolta all'ente proprietario, che provvederà sulla stessa secondo la disciplina che ne regola l'attività.



11. Evidenziata la marginalità del tema della legittimazione passiva rispetto alla definizione dell'ambito applicativo del disposto del primo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995, può ora affrontarsi il nucleo della questione posta dai ricorrenti, che consiste, come già evidenziato nel precedente paragrafo 6, nello stabilire se gli alloggi prefabbricati acquistati ed installati dai comuni delle zone colpite dal terremoto dell'Irpinia del 1980 con i fondi di cui al decreto-legge n. 776/1980 possano essere compresi nel perimetro applicativo della disposizione di cui all'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995.

12. È opportuno trascrivere integralmente l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995:

«1. Gli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata, ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, sono ceduti in proprietà, a titolo gratuito, insieme alle parti comuni, a coloro che ne hanno avuto formale assegnazione, ancorché provvisoria. Le disposizioni di cui al precedente periodo si applicano anche agli alloggi prefabbricati che siano stati realizzati con parziale ricorso a tecniche di edilizia tradizionale, fatta salva la facoltà del comune cedente di determinare un prezzo di cessione commisurato agli eventuali oneri di manutenzione sostenuti.

2. All'assegnatario è equiparato l'eventuale subentrante per legittimo titolo.

3. Le domande per ottenere la cessione in proprietà degli alloggi di cui al comma 1 debbono essere presentate dagli interessati all'ufficio del territorio dall'Amministrazione finanziaria della provincia territorialmente competente entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Esaminata la domanda ed acquisita la documentazione dai competenti uffici, il responsabile dell'ufficio del territorio stipula nei successivi tre mesi dalla presentazione della domanda stessa l'atto di cessione in proprietà dell'immobile assegnato a ciascun avente diritto.

5. Gli alloggi ceduti in proprietà agli aventi diritto devono conservare, a pena di nullità dell'atto di cessione, la loro destinazione abitativa, non sono cedibili in locazione, permuta, usufrutto o comodato e non sono alienabili per venti anni a decorrere dalla data di accatastamento.

6. Il divieto di cui al comma 5 non si applica qualora il contratto sia volto al successivo acquisto di altro alloggio ubicato nei centri storici dei comuni per quanti vi risiedevano fino al 23 novembre 1980.

7. Per quanto non disposto dal presente articolo si osservano, in quanto applicabili, le norme dell'art. 28 della legge 8 agosto 1977, n. 513, e successive modificazioni».

Il tenore letterale della prima parte del comma 1 di tale articolo limita inequivocabilmente l'applicabilità della disposizione concernente la cessione agli alloggi prefabbricati che posseggano i seguenti tre requisiti:

essere stati «costruiti dallo Stato»;

essere situati «nei territori dei comuni della Campania e della Basilicata»;

essere stati realizzati «ai sensi del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni».

I prefabbricati per cui è causa posseggono solo il secondo di tali requisiti, pacifico essendo che essi non sono stati «costruiti dallo Stato», bensì acquistati dal Comune di Pescopagano, e non sono stati realizzati ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, bensì ai sensi del decreto-legge n. 776/1980. Essi quindi non rientrano nella lettera della previsione normativa in esame.

12.1. La conclusione appena enunciata risulta confortata, come accennato nel precedente paragrafo 10.4, dalle previsioni dei commi 3 e 4 del medesimo art. 21-*bis*, che indicano nell'Amministrazione finanziaria dello Stato il soggetto che deve trasferire la proprietà dei prefabbricati ai rispettivi assegnatari.

L'espressa regolazione delle modalità di trasferimento della proprietà dei prefabbricati da parte dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, infatti, da un lato corrobora una lettura di tale articolo che ne limiti l'ambito applicativo ai prefabbricati in proprietà statale e, d'altro lato, pone un problema di coordinamento con la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 (trascritta nel precedente paragrafo 10.1).

12.2. Se, infatti, si ritenesse che - come argomentato nella sentenza della Corte di appello di Potenza n. 223/2018 (vedi sopra, § 8.2) - i prefabbricati di cui all'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 («costruiti» dallo Stato) si identificano con quelli di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982 («acquistati» - senza precisazioni in ordine all'ente pubblico acquirente - con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato), prefabbricati di cui all'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 sarebbero in ogni caso di proprietà dei comuni, cosicché nessuno spazio applicativo residuerebbe per le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 di tale ultimo articolo. Donde la necessità, per dare un significato a queste ultime disposizioni, di ritenere che i prefabbricati «costruiti dallo Stato» di cui al primo comma dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995, ai quali dette disposizioni si applicano, siano rimasti in proprietà dello Stato e, quindi, siano diversi da quelli «acquistati con i fondi stanziati nel bilancio dello Stato» di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982.



12.3. La lettera dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 impone quindi di ritenere, in definitiva, che la disposizione relativa al trasferimento gratuito dei prefabbricati in proprietà dei rispettivi assegnatari concerna soltanto quei fabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981 e che siano rimasti in proprietà statale per non essere contemplati nella previsione di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 57/1982.

13. Tale conclusione non può essere sovvertita in forza delle, pur innegabilmente ragionevoli, considerazioni svolte dai ricorrenti sulla scorta dei rilievi sviluppati nella nota del 19 aprile 1999 dell'Avvocatura generale dello Stato e nella sentenza n. 223/2018 della Corte d'appello di Potenza.

14. Ed invero, va in primo luogo esclusa qualunque ipotesi di interpretazione analogica, difettando manifestamente i relativi presupposti; ai fini della soluzione della vicenda dedotta nel presente giudizio non è infatti necessario colmare alcuna lacuna normativa; si veda, in proposito, Cassazione SSUU n. 38596/2021, § 5.2.3, ove si precisa che «l'analogia postula, anzitutto, che sia correttamente individuata una «lacuna», tanto che al giudice sia impossibile decidere, secondo l'*incipit* del precetto («se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione ... »); l'art. 12, comma 2, preleggi si spiega storicamente soltanto nel senso di evitare, in ragione del principio di completezza dell'ordinamento giuridico, che il giudice possa pronunciare un *non liquet*, a causa la mancanza di norme che disciplinino la fattispecie.

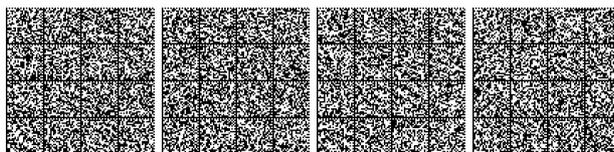
La regola, secondo cui l'applicazione analogica presuppone la carenza di una norma nella indispensabile disciplina di una materia o di un caso (*cf.* art. 14 preleggi), discende dal rilievo per cui, altrimenti, la scelta di riempire un preteso vuoto normativo sarebbe rimessa all'esclusivo arbitrio giurisdizionale, con conseguente compromissione delle prerogative riservate al potere legislativo e del principio di divisione dei poteri dello Stato. Onde non semplicemente perché una disposizione normativa non preveda una certa disciplina, in altre invece contemplata, costituisce *ex se* una lacuna normativa, da colmare facendo ricorso all'analogia ai sensi dell'art. 12 preleggi»;

15. Né al risultato ermeneutico propugnato dai ricorrenti potrebbe pervenirsi adottando una interpretazione assestivamente estensiva - ma, in effetti, eversiva - del significato della formulazione letterale del primo periodo del comma 1 dell'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995. Secondo l'insegnamento delle Sezioni unite di questa Corte, infatti, «l'interpretazione giurisprudenziale non può che limitarsi a portare alla luce un significato precettivo (un comando, un divieto, un permesso) che è già interamente contenuto nel significante (l'insieme delle parole che compongono una disposizione, il carapace linguistico della norma) e che il giudice deve solo scoprire. L'attività interpretativa, quindi, non può superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza» (così Cassazione SSUU n. 24413/2021, dove si aggiunge: «Proprio detti limiti, in definitiva, segnano la distinzione dei piani sui quali operano, rispettivamente, il legislatore e il giudice, cosicché il «precedente» giurisprudenziale, pur se proveniente dalla Corte della nomofilachia [e, dunque, integrativo del parametro legale: art. 360-*bis*, n. 1, del codice di procedura civile], non ha lo stesso livello di cogenza che esprime, per statuto, la fonte legale [*cf.* anche Corte cost., sentenza n. 230 del 2012], alla quale [soltanto] il giudice è soggetto [art. 101, secondo comma, della Costituzione]. E in tal senso, pertanto, che la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura «dichiarativa», giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa»).

16. Esclusa, dunque, la possibilità di pervenire, tramite una interpretazione costituzionalmente orientata, al risultato ermeneutico di estendere ai prefabbricati acquistati dai comuni ai sensi del decreto-legge n. 776/1980 la regola della cessione a titolo gratuito ai relativi assegnatari dettata dall'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 per i prefabbricati costruiti dallo Stato ai sensi del decreto-legge n. 75/1981, il Collegio rileva che la disposizione posta dal primo periodo del comma 1 del suddetto art. 21-*bis* suscita un dubbio di legittimità costituzionale, con riferimento al principio di ragionevolezza emergente dall'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui esso non prevede, appunto, che la suddetta regola della cessione dei prefabbricati a titolo gratuito ai relativi assegnatari operi anche in relazione ai prefabbricati acquistati dai comuni con fondi statali stanziati per fronteggiare l'emergenza determinata dal sisma dell'Irpinia del 1980 con il decreto-legge n. 776/1980.

17. La disposizione in esame, infatti, discrimina gli assegnatari degli alloggi prefabbricati realizzati con fondi statali per soddisfare le esigenze abitative primarie delle popolazioni colpite dal sisma del 1980, per un verso, in ragione dell'ente pubblico territoriale - lo Stato e non un comune (pur sempre operante con fondi statali) - che ne ha acquisito la disponibilità per metterli a disposizione dei terremotati e, per altro verso, in ragione dell'atto legislativo di stanziamento dei fondi statali utilizzati per sostenere il relativo costo.

18. Nei termini definiti dal suo insuperabile tenore letterale, infatti, l'art. 21-*bis* del decreto-legge n. 244/1995 attribuisce il diritto all'acquisizione gratuita della proprietà di detti alloggi prefabbricati a coloro che siano assegnatari di alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato (evidentemente tramite contratti di appalto d'opera conclusi con imprese commerciali) e finanziati con i fondi stanziati dal decreto-legge n. 75/1981; mentre non riconosce tale diritto a coloro



che siano assegnatari di alloggi prefabbricati costruiti o acquistati (evidentemente tramite contratti di appalto d'opera o di compravendita) dai comuni quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980 con fondi, pur sempre statali, stanziati con il decreto-legge n. 776/1980.

19. Ad avviso del Collegio, questa disparità di trattamento appare ingiustificata e sembra determinare la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Se, infatti, rientra innegabilmente nella sfera dell'autonomia legislativa l'individuazione dei soggetti privati meritevoli di un beneficio economico - quale l'acquisizione gratuita della proprietà di un alloggio prefabbricato - volto a attenuare gli effetti economici ed esistenziali di un evento drammatico come il terremoto, cosicché deve ritenersi che il legislatore possa legittimamente circoscrivere la platea dei relativi beneficiari, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al finanziamento di tali provvidenze, deve tuttavia rilevarsi come la selezione dei beneficiari non possa essere svolta senza il rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

20. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...] Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, che muove all'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (così, Corte costituzionale n. 44 del 2020; nello stesso senso, anche le sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011, nonché, da ultimo, la sentenza n. 52 del 2021). Il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2014 e, ancora, sentenza n. 52 del 2021).

21. Nel caso in esame, l'esito di tale verifica sembra portare a riconoscere l'irragionevolezza dei criteri normativamente posti quali condizioni per l'accesso al beneficio, giacché si tratta di criteri completamente scollegati tanto dalle condizioni soggettive del beneficiario quanto dalla situazione oggettiva dei territori in cui i prefabbricati sono stati collocati. I criteri individuati dal legislatore l'essere stati gli alloggi prefabbricati realizzati ad opera dello Stato invece che ad opera di un comune operante quale concessionario dello Stato e finanziati con fondi statali, stanziati con un atto legislativo invece che con un altro - risultano infatti meramente formali e interni all'organizzazione degli apparati pubblici e, in sostanza, privi di qualunque collegamento con la funzione della provvidenza da erogare, così da contraddire alla stessa *ratio* della disposizione attributiva del beneficio.

22. Appare dunque non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.

23. La questione di legittimità costituzionale indicata nel paragrafo che precede risulta altresì rilevante nel presente giudizio, giacché, ove essa fosse ritenuta fondata, il disposto dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, risulterebbe applicabile anche in relazione agli alloggi prefabbricati, come quelli per cui è causa, acquistati dal Comune di Pescopagano, quale concessionario del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.

P.Q.M.

La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, nella parte in cui non prevede la cessione gratuita in proprietà, ai relativi assegnatari, degli alloggi prefabbricati acquistati dai comuni della Campania e della Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 874.



Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della II Sezione civile della Corte di cassazione, il 9 giugno 2022.

Il Presidente: LOMBARDO

23C00045

N. 27

*Ordinanza del 23 novembre 2022 del Tribunale di Lucca nel procedimento civile
promosso da L.F. P.M. contro Comune di Massarosa*

Impiego pubblico - Trattamento economico - Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale - Previsione che, anche in combinato disposto con l'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014, come convertito, limita l'attribuzione di una quota di tali diritti, spettanti all'ente locale, ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 10, comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LUCCA

SEZIONE LAVORO

Nella causa civile iscritta al N.R.G. 1093/2020 promossa da P.M.L.F., ricorrente;
contro Comune Massarosa, resistente.

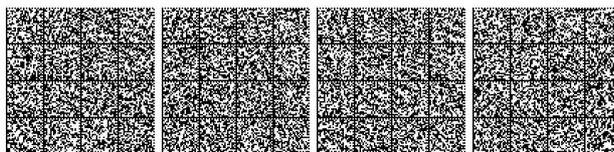
Il Giudice dott.ssa Alfonsina Manfredini, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 novembre 2022, premesso che:

la ricorrente ha opposto censure all'art. 10, comma 2-bis del decreto-legge n. 90 del 2014 (recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114), anche in combinato disposto con il comma 1, nella parte in cui prevede che i diritti di segreteria (di rogito) possano essere erogati solo ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale;

ella ritiene che tale norma sia in contrasto e in violazione dei principi di cui all'art. 3 della Costituzione, tanto sotto il profilo dell'uguaglianza, quanto sotto il profilo della ragionevolezza, agli articoli 36 e 97 della Costituzione, nonché dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, anche in considerazione di quanto stabilito dall'art. 37 CCNL dei segretari, e, infine, per violazione dell'art. 77 della Costituzione;

con provvedimento del 15 luglio 2021 questo giudice, ritenendo non manifestamente infondate le censure sollevate dalla difesa della ricorrente, aveva disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisasse i presupposti, dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito con modificazioni in legge n. 114/2014;

la Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-bis del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, 114 sollevate anche in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 10 in riferimento agli art. 3, 36, 77 e 97 della Costituzione;



la pronuncia di inammissibilità consegue alla valutazione fatta dalla Corte per cui il Giudice *a quo*, pur riferendo che la ricorrente ha svolto le funzioni di segretario comunale di prima fascia con qualifica dirigenziale e abilitazione a prestare servizio presso gli enti territoriali di classe 1A e 1B) presso il Comune di Massarosa «non ha chiarito se tale Comune avesse, o meno, dirigenti nel proprio organico».

La Corte costituzionale osserva ancora che «il giudice rimettente tace del tutto su un ulteriore aspetto decisivo ai fini dell'apprezzamento del requisito della rilevanza. Egli infatti, omette di precisare se la ricorrente abbia, o meno, beneficiato dell'istituto dell'allineamento stipendiale (noto anche, nel linguaggio comune con il termine "galleggiamento", in base al quale la retribuzione di posizione del segretario è innalzata fino a quella stabilita dalla contrattazione collettiva per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente».

Ritenuto che tale pronuncia di inammissibilità della Corte non precluda una nuova trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, integrandosi l'ordinanza di remissione con i dati ritenuti carenti.

Tanto premesso, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che:

la ricorrente, segretaria comunale con qualifica dirigenziale (fascia «A»), ha prestato la propria attività dal 2 gennaio 2016 al 3 novembre 2019, nel Comune di Massarosa, Comune che in tale periodo aveva — come peraltro oggi ha — dirigenti. In tale periodo, la dott.ssa L.F. ha rogitato per il Comune di Massarosa un certo numero di atti, come risulta da lettera dello stesso Comune, e ha quindi chiesto la corresponsione dei relativi diritti. Il Comune di Massarosa nella medesima lettera in cui quantificava i diritti, ha risposto di non poter dar seguito alla richiesta, in virtù del disposto dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, come convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, pur evidenziando (con lettera 20 novembre 2020 (depositata in atti) che l'ammontare complessivo dei diritti di rogito percepiti dal Comune di Massarosa per l'attività prestata dalla dott.ssa L.F. è pari a euro 30.731,66.

La disposizione richiamata dal Comune a fondamento del proprio diniego esclude, in effetti, che i diritti di rogito possano essere corrisposti ai segretari con qualifica dirigenziale (fascia «A» o «B») che operano in Comuni con dirigenti e la dott.ssa L.F. è, in effetti, un segretario di fascia «A» che operava, nel periodo considerato, nel Comune di Massarosa, il quale aveva — come ha — dirigenti. Pertanto, la ricorrente presentava istanza di rimettere alla Corte questione di legittimità costituzionale della norma richiamata;

la ricorrente, in particolare, ha opposto censure all'art. 10, comma 2-*bis* del decreto-legge n. 90 del 2014 (recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 114), anche in combinato disposto con il comma 1, nella parte in cui prevede che i diritti di segreteria (di rogito) possano essere erogati solo ai segretari privi di qualifica dirigenziale o in servizio in enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale;

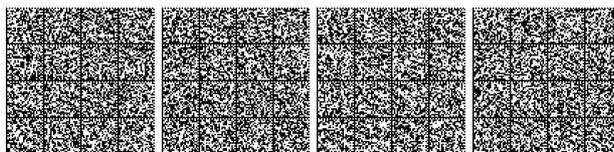
ella ritiene che tale norma sia in contrasto e in violazione dei principi di cui all'art. 3 della Costituzione, tanto il profilo dell'uguaglianza, quanto sotto il profilo della ragionevolezza, agli articoli 36 e 97 della Costituzione, nonché dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, anche in considerazione di quanto stabilito dall'art. 37 CCNL dei segretari, e, infine, per violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Ciò posto, questo Giudice ritiene di accogliere la richiesta, avanzata dai difensori della ricorrente avvocati Andrea Pertici e Domenico Iaria, di rimettere la questione al vaglio della Consulta, osservando che non appare condivisibile la posizione del Comune di Massarosa che ha chiesto, in via incidentale, di rigettare l'istanza della controparte per il ricorso alla Corte costituzionale, ritenendola manifestamente infondata per quanto detto dal Giudice delle leggi nella sentenza del 7 aprile 2016, n. 75, in cui la Corte, esprimendosi sulla non illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale della Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige n. 11 del 2014, ha ricondotto alla «sfera di legittimità costituzionale» l'art. 10, decreto-legge n. 90 del 2014, individuando la platea dei beneficiari dei diritti di rogito, limitatamente ai segretari di fascia «C», privi di qualifica dirigenziale, e a quelli che, pur rivestendo qualifica dirigenziale, prestano l'attività di rogito presso enti privi di dipendenti con qualifica dirigenziale. Ad avviso di questo giudicante, infatti, la legittimità costituzionale, o meno, della disposizione citata non era oggetto del *thema decidendum* sottoposto dal Giudice rimettente al vaglio della Consulta.

Sulla rilevanza quella questione di legittimità costituzionale.

Rilevato che:

nel periodo di tempo tra il 2 gennaio 2016 e il 3 novembre 2019 P.M.L.F. ha svolto le funzioni di segretario comunale di prima fascia (con qualifica dirigenziale e abilitazione a prestare servizio presso gli enti territoriali di classe 1^A e 1^B) presso il Comune di Massarosa (Lu), che si precisa, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2022, avere avuto all'epoca dei fatti — come continua ad avere — dirigenti nel proprio organico, e, nell'esercizio delle sue funzioni, ha rogato un significativo numero di atti, per i quali l'Amministrazione comunale ha incassato la



somma complessiva di euro 30.731,66 (euro 9.565,61 per l'anno 2016, euro 5.169,52 per il 2017, euro 6.713,44 per il 2018, euro 2.238,09 per il 2019) e, tuttavia, la ricorrente non ha ricevuto alcun diritto di rogito da parte dell'ente locale e, nonostante le sue espresse sollecitazioni, il Comune di Massarosa ha negato di poter dare seguito alla richiesta in forza di quanto previsto dall'art. 10, decreto-legge n. 90 del 2014;

P.M.L.F., mediante ricorso *ex art.* 414 c.p.c., presentato dinanzi al Tribunale di Lucca in funzione del Giudice del lavoro, ha incardinato il presente giudizio R.G. n. 1093/2020 nei confronti del Comune di Massarosa, nella persona del sindaco *pro tempore* ..., al fine di vedersi riconosciuti dall'ente i diritti di rogito per l'attività prestata in qualità di segretario comunale;

i difensori della ricorrente contestano la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, in legge n. 114 del 2014, relativamente all'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, nella parte in cui tale norma limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali. Essi ritengono tale norma violativa dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, ovvero di quelli espressi agli articoli 36, 77, 97 della Costituzione, nonché dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 37 CCNL dei segretari.

Ritenuto che:

l'art. 10, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 90 del 2014, così come formulato, appare disconoscere il valore dell'attività di rogito degli atti del segretario comunale, in qualità di pubblico ufficiale, potendo giungere a negare qualunque specifico compenso per la stessa, quando — come nel caso di specie — ricorra il caso di un segretario con qualifica dirigenziale, che opera in un Comune con dirigenti;

lo stesso crea significative discriminazioni prive di ragionevolezza e financo rimesse alla casualità (non essendoci regole che ancorino la presenza di dirigenti all'interno degli enti locali a fattori oggettivi) e non sempre prevedibili, e disincentiva dal rogare gli atti, incidendo negativamente sull'efficienza della pubblica amministrazione;

il contenuto dell'art. 10 suddetto, *in parte qua*, appare disomogeneo rispetto al contenuto del decreto-legge n. 90 del 2014 e privo di ragioni idonee a giustificare il ricorso al decreto-legge, manifestamente carente di un caso straordinario di necessità e di urgenza;

il caso all'esame di questo giudice è tale per cui la norma in oggetto si appalesa dirimente, poiché impedisce, così come formulata, di accogliere le pretese avanzate dalla ricorrente, essendo ella segretaria di fascia «A» che operava in un Comune con dirigenti, come pacificamente inteso anche dal resistente che non ha riconosciuto le pretese della ricorrente proprio in forza del disposto della norma in esame;

il giudizio di merito non possa essere definito a prescindere dalla risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 10, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 90 del 114, il quale limita la corresponsione dei diritti di rogito ai casi in cui vi sia un difetto della qualifica dirigenziale del segretario comunale o provinciale (cosa che non si verifica nel caso della dott.ssa L.F., che è segretaria di fascia «A») e in cui non vi siano dipendenti con qualifica di dirigente nell'organico dell'ente locale (cosa che non si verifica nel caso di specie, perché il Comune di Massarosa aveva — come ha — dirigenti nel proprio organico);

conclusivamente debba ritenersi sussistere nel presente procedimento la concreta rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa di cui all'art. 10, comma 2-*bis*, decreto-legge n. 90 del 114, convertito, con modificazioni, in legge n. 114 del 2014.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

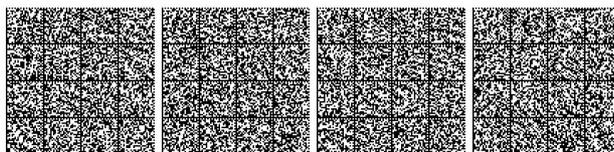
Ritenuto che non sia possibile offrire un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma in esame, in quanto il suo tenore letterale, chiaro e specifico, non lascia margini per addivenire a un'interpretazione difforme — costituzionalmente orientata — della norma stessa.

Rilevato che:

la questione attiene, primariamente, alla necessità di ripristinare la parità di trattamento sotto il profilo del riconoscimento dei diritti di rogito tra i segretari comunali e provinciali c.d. di prima fascia e quelli di fascia inferiore e tra quelli operanti in enti locali privi di personale con qualifiche dirigenziali e quelli prestanti la propria attività presso un'Amministrazione comunale o provinciale avente nel proprio organico dipendenti con qualifica dirigenziale;

la competenza dei segretari comunali e provinciali a rogare gli atti dell'ente locale risale al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383: in particolare, dall'art. 89 emergeva il carattere autonomo dell'attività di rogito esercitata dai segretari rispetto alle altre competenze degli stessi in servizio presso l'ente, e la conseguente attribuzione di un autonomo — e ragionevole — compenso;

la Sezione V del Consiglio di Stato con la sentenza del 12 novembre 2015, n. 5183, ha affermato che «i diritti di rogito hanno una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di



ordine speciale e sorgono con l'effettiva estrinsecazione della funzione di rogante la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego», non apparendo ragionevole dedurre l'omnicomprensività del trattamento;

l'esercizio di detta competenza, sin dall'origine e a tutt'oggi (se pur con riguardo ad alcuni segretari comunali), si è posta come autonoma e del tutto peculiare rispetto alle altre funzioni che il segretario esercita alle dipendenze dell'ente locale, rappresentando l'eventuale alternativa al ricorso a un notaio, ovvero implicando — detta funzione — anche diverse e specifiche responsabilità, eccedenti l'ambito delle attribuzioni riconducibili al segretario in base al rapporto di pubblico impiego;

Ritenuto che:

così formulato, la limitazione contenuta nell'art. 10, comma 2-bis, decreto-legge n. 90 del 2014, ove riconosce ai segretari una quota dei diritti di segreteria, seppure entro complessivamente il quinto dello stipendio, ma a condizione che l'attività di rogito degli atti agli enti locali sia prestata da segretari privi della qualifica dirigenziale o, comunque, operanti in Comuni privi di dirigenti, risulta confliggere con il diritto di detti segretari comunali a ricevere una retribuzione per le proprie prestazioni, commisurata alla quantità e alla qualità del lavoro, secondo quanto sancito dall'art. 36 della Costituzione;

in tal modo i segretari comunali, a cui per effetto della suddetta norma non viene riconosciuto alcun diritto di rogito, vedono di fatto neutralizzata l'attività di rogito che è invece attività specifica e ultronea rispetto a quella ordinariamente prestata dai segretari;

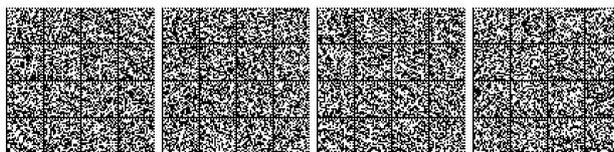
la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione è normalmente verificata avuto riguardo al CCNL che, nella specie, prevede la corresponsione dei diritti di segreteria (il cui ammontare è poi determinato dalla legge) e l'eliminazione del diritto a percepire i diritti di segreteria per gli atti rogati ad avviso di questo giudice, viola i principi di certezza del diritto e legittimo affidamento, nella misura in cui, in virtù dell'art. 37 del CCNL dei segretari, l'intera categoria dei segretari comunali e provinciali fa affidamento su tale voce stipendiale;

la norma in esame risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, tanto in relazione al profilo dell'uguaglianza, quanto per quello della ragionevolezza, poiché idonea a creare, tra i segretari comunali e provinciali, allorché svolgano la medesima funzione, trattamenti differenziati senza che ciò possa essere giustificato in base ad alcuna *ratio*, non comprendendosi il motivo per cui un segretario comunale o provinciale sia costretto a vedersi riconosciuti i diritti di segreteria soltanto quando appartenga a una fascia inferiore o svolga la sua attività in un ente privo di dirigenti;

come argomentato dalla difesa della ricorrente, in maniera efficiente e condivisibile, non appare che la presente disparità di trattamento discendente dalla norma censurata possa essere giustificata dalla presunta funzione «perequativa» di differenti trattamenti retributivi, ossia rispetto alle posizioni con retribuzione inferiore, né appare questa la *ratio* della corresponsione dei diritti di segreteria, considerando che non potrebbe assegnarsi una funzione «perequativa» a una voce di per sé variabile e, comunque, potenzialmente assente, qualora la presente attività venisse a mancare o a ridursi;

sia condivisibile l'argomentazione di parte ricorrente circa l'erroneità dei presupposti dell'asserita funzione perequativa e, in particolare, sull'applicazione dell'istituto del c.d. «galleggiamento», osservandosi che tale principio non opera automaticamente, essendovi casi in cui non opera, pur in presenza di dirigenti, come precisamente avveniva nel Comune di Massarosa, rispetto alla dott.ssa L.F., dalle cui buste paga prodotte (nel fascicolo e allegate alla memoria autorizzata del 25 ottobre 2022), risulta l'assenza di qualunque allineamento stipendiale o indennità di maggiorazione, essendovi, d'altronde, casi in cui si applica a tutti i segretari, anche di fascia inferiore c.d. «C»;

inoltre la connessione della corresponsione dei diritti di rogito con il «galleggiamento» non appare ragionevole da più punti di vista. Basti pensare che un segretario comunale può prestare le proprie attività anche in più Comuni, cosicché l'allineamento stipendiale può intervenire per la presenza di dirigenti anche in uno solo dei Comuni presso i quali il segretario presta servizio e, in tale situazione, in forza della norma in oggetto, il segretario non riceve i diritti di rogito nel Comune ove sono presenti i dirigenti, che consente, però, il «galleggiamento», ma, nonostante la sua retribuzione abbia «galleggiato» con la posizione economica dirigenziale più elevata e, non ravvisandosi alcuna esigenza perequativa», riceve comunque i diritti di rogito negli altri Comuni privi di dirigenti nei quali presta servizio (la stessa dott.ssa L.F., pur non godendo di un allineamento stipendiale, percepiva i diritti di rogito nel Comune di Seravezza e non in quello di Massarosa, pur con la medesima qualifica e posizione stipendiale e svolgendo la medesima attività). Pertanto, un segretario potrebbe finire per avere una retribuzione equiparata in tutte le voci contrattuali al dirigente e, al contempo, percepire anche i diritti di rogito, maturati per l'espletamento della funzione rogatoria nei Comuni convenzionati privi di dirigenti; per converso, un segretario comunale o provinciale di analoga fascia professionale, dipendente in uno o più Comuni con dirigenti, sicuramente non riceve i diritti di rogito, anche se non beneficia del «galleggiamento». Si aggiunga che, poiché anche i segretari comunali di fascia «C» possono avere l'allineamento stipendiale e al contempo percepiscono sempre i diritti di rogito, la norma impugnata per come strutturata potrebbe vanificare la stessa progressione in carriera (che avviene attraverso il corso concorso) con ulteriore lesione dell'art. 97 della Costituzione;



dunque la norma non assolve una funzione «perequativa», bensì è tale da determinare un'irragionevole disparità di trattamento fra i segretari comunali e provinciali, quindi un'irragionevole difformità in grado di inficiare la progressione in carriera dei lavoratori pubblici, così violando i principi di cui all'art. 97 della Costituzione;

la norma censurata si palesa disomogenea rispetto al contenuto del decreto-legge n. 90 del 2014 diretto a intervenire in tema di «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», mancando una situazione di necessità e di urgenza tale da giustificare l'utilizzo da parte del legislatore della decretazione di urgenza per introdurre — in sede di conversione — la norma in esame.

Ritenuto, conclusivamente e in presenza dei presupposti della rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, che sia necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-bis, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni in legge n. 114 del 2014.

P.Q.M.

Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2-bis del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito con modificazioni in legge n. 114/2014 per violazione degli articoli 3, sia sotto il profilo dell'uguaglianza che della ragionevolezza, 36, 97 e 77 della Costituzione nei termini che seguono:

nella parte in cui tale norma, anche in combinato disposto con il comma 1, limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali;

sospende il presente procedimento;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare, nei termini sopra indicati, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2-bis, anche in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito con modificazioni in legge n. 114/2014 per violazione degli articoli 3, sia sotto il profilo dell'uguaglianza che della ragionevolezza, 36, 97 e 77 della Costituzione;

dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

manda la cancelleria per gli adempimenti di sua competenza.

Lucca, 23 novembre 2022

Il giudice: MANFREDINI

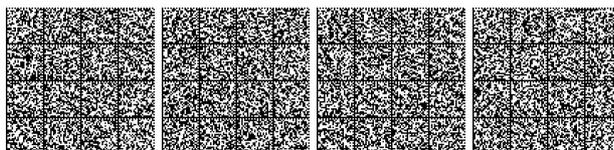
23C00046

N. 28

Ordinanza del 30 gennaio 2023 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di P. G.

Reati e pene - Misure a tutela del decoro di particolari luoghi - Previsione che chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture relative ai trasporti, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria e al contestuale ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto rivolto per iscritto dall'organo accertatore, la cui trasgressione comporta un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria - Previsione che, nei casi di reiterazione delle suddette condotte, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento - Previsione, in caso di violazione del divieto, della pena dell'arresto da sei mesi ad un anno.

– 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, artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2.



TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di:

A) P. G. — (...) — nato in.... il...., cittadino italiano; elettivamente dom.to presso l'avv. Costanza Brusa del foro di Firenze (elezione e accettazione nel verbale CC Firenze Peretola del 5 aprile 2020, affog. 10):

detenuto per altra causa, rinunciante a comparire;

difeso dall'avv. di ufficio Costanza Brusa del foro di Firenze (nomina nel verbale CC Firenze Peretola del 5 aprile 2020, affog. 10);

imputato dei seguenti reati:

del reato p. e p. dall'art. 10, comma 2, decreto-legge n. 14 del 2017 perché non osservava il provvedimento n. ... emesso dal questore della Provincia di Firenze in data notificato l'.... per motivi di sicurezza pubblica, ex art. 10, decreto-legge n. 14/2017, con cui gli si vietava di accedere per un periodo di mesi sei ai luoghi della stazione di Santa Maria Novella, via Valfonda, via Alemanni e piazza della Stazione.

In... il.... sentite le parti:

premesso che:

con decreto del Pm dell'8 marzo 2021 G. P. era citato a giudizio per il reato sopra indicato (inizialmente qualificato ex art. 650 c.p., imputazione poi modificata all'udienza del 31 gennaio 2022 allorché era contestata espressamente la norma dell'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017);

nelle udienze del 7 marzo 2022, del 9 maggio 2022 e del 14 novembre 2022 si svolgeva l'istruttoria (audizione di un teste di P.G. e acquisizione di documentazione); all'esito le parti illustravano le rispettive conclusioni (il PM chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di mesi sette di arresto; la Difesa chiedeva l'assoluzione);

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) con provvedimento del... il Questore di Firenze vietava a G. P. — per la durata di mesi sei dalla data della relativa notifica — di accedere alla Stazione ferroviaria di Santa Maria Novella, primo piano e piano sotto terra, via Valfonda, via Alemanni, piazza della Stazione;

il provvedimento era motivato dal fatto che in tre occasioni — in data....., — il P., soggetto gravato da precedenti di polizia per numerosi reati, era stato oggetto di sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 9, d.l. n. 14/2017 e contestuale ordine di allontanamento perché stava impedendo l'accessibilità e la fruizione di infrastrutture del servizio pubblico dei trasporti; si riteneva inoltre che dalle condotte poste in essere dal P. potesse derivare un pericolo per la sicurezza;

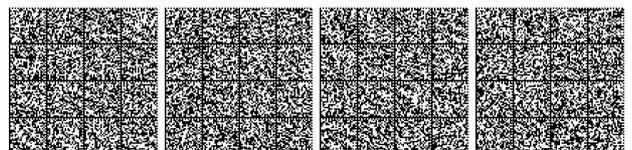
il provvedimento era notificato al P. in data....;

B) sono stati acquisiti verbali di accertamento e contestazione e gli ordini di allontanamento del...., del.... e del....; da tali atti risulta che in tali date il prevenuto, in violazione dei divieti di stazionamento, mendicava con atteggiamento insistente e fastidioso avvicinando le persone intente ad acquistare i titoli di viaggio presso le emittitrici automatiche, così impedendo la regolare fruizione delle stesse e in generale dell'area interna della stazione di Firenze Santa Maria Novella (... e ...), o chiedeva insistentemente denaro agli utenti della citata stazione sulla scalinata di accesso alla medesima così impedendo la fruizione e l'accessibilità all'area interna di predetta infrastruttura (...);

C) in data ... i Carabinieri, nell'ambito di un ordinario giro di controllo, rinvenivano l'imputato in piazza della Stazione, nel piazzale antistante lo scalo ferroviario di Firenze Santa Maria Novella; il prevenuto in quel momento non stava facendo alcunché; il carabiniere autore del controllo in sede di testimonianza ha riferito che le condizioni in cui il P. versava facevano trasparire come si trattasse di un soggetto che viveva per strada; in ordine alla propria presenza sul posto, l'imputato non forniva alcuna giustificazione;

D) il prevenuto ha dunque violato il provvedimento del Questore del... accedendo, nonostante il divieto impostogli, al piazzale della stazione di Firenze Santa Maria Novella;

E) il fatto deve qualificarsi ai sensi della previsione specifica di cui all'art. 10, d.l. n. 14/2017 e non ai sensi dell'art. 650 c.p. originariamente indicato in imputazione (che secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità ha carattere residuale);



F) quanto all'affermazione della responsabilità dell'imputato relativamente al reato in questione, pare però necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 9, commi 1 e 10, commi 1 e 2, d.l. n. 14/2027;

ciò premesso,

OSSERVA

1. Rilevanza della questione

1.1 G. P. era destinatario di un provvedimento del Questore di Firenze, con cui — ai sensi dell'art. 10, d.l. n. 14/2017 — gli si vietava di accedere ad alcune aree cittadine e in particolare alla stazione di Santa Maria Novella, al relativo piazzale e alle vie immediatamente limitrofe.

Il provvedimento era motivato sulla base di tre precedenti episodi del..., del... e del..., in cui il prevenuto era stato sanzionato dalla Polizia ferroviaria e dalla Polizia municipale ex art. 9, d.l. n. 14/2017 perché, violando gli obblighi di stazionamento e occupazione degli spazi della citata stazione ferroviaria, aveva impedito la regolare accessibilità e fruizione delle aree della stazione stessa, chiedendo insistentemente denaro alle persone intente ad accedere alla stazione stessa o a fruire dei relativi servizi di biglietteria automatica.

Sulla base di tali risultanze e ritenendo sussistente un pericolo per la sicurezza, anche in ragione dei precedenti del P. ..., il Questore vietava allo stesso l'accesso ai citati luoghi per un periodo di sei mesi.

Il provvedimento era regolarmente notificato.

1.2 Nel periodo in cui perdurava il divieto l'imputato era rinvenuto all'interno del piazzale della Stazione, in violazione quindi del provvedimento del Questore. Sussisterebbe quindi il reato in contestazione.

1.3 Tuttavia, ove sopravvenisse la dichiarazione d'incostituzionalità delle disposizioni ex art. 9, comma 10, d.l. n. 14/2017, e cioè della normativa che dà fondamento al potere del Questore di adottare la misura di prevenzione la cui inosservanza è oggetto di accertamento nel giudizio principale, ciò varrebbe a «porre nel nulla» la misura medesima, con conseguente ricaduta sulla sussistenza o meno del reato (in tal senso, da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 2 del 2023).

2. Il quadro normativo

Pare opportuno preliminarmente procedere ad una breve ricognizione del quadro normativo.

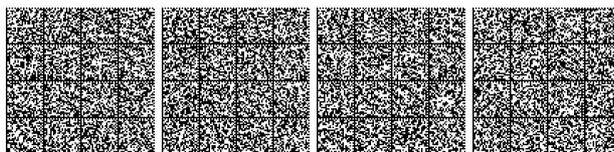
Il decreto-legge n. 14/2017 («Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», c.d. decreto Minniti), come convertito con la legge n. 48/2017, agli articoli 9 e 10 ha previsto nuove «Misure a tutela del decoro di particolari luoghi».

In particolare, l'art. 9, comma 1 prevede che chiunque ponga in essere condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture relative ai trasporti, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria. Inoltre, contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto (l'art. 10, comma 1 specifica che l'efficacia di detto allontanamento cessa dopo 48 ore e che la violazione dello stesso comporta un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria).

L'art. 9, comma 2, d.l. n. 14/2017 prevede che il provvedimento di allontanamento di cui all'art. 9, comma 1 è adottato altresì nei confronti di chi — nelle stesse aree di cui all'art. 9, comma 1 (infrastrutture ferroviarie, marittime, ecc. e relative pertinenze) — commetta gli illeciti di cui agli articoli 688 c.p. (ubriachezza), 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza), 29 decreto legislativo n. 114/1998 (commercio abusivo), 7, comma 15-bis CdS (attività di parcheggio abusivo), 1-sexies, d.l. n. 28/2003 (vendita senza autorizzazione di biglietti di accesso a manifestazioni sportive).

L'art. 9, comma 3 prevede che i regolamenti di Polizia urbana possano individuare aree urbane particolari (su cui insistono presidi sanitari, scuole, mercati, ecc.) alle quali altresì si applichino le disposizioni di cui ai predetti commi 1 e 2.

L'art. 10, comma 1 disciplina l'ordine di allontanamento adottato dagli organi accertatori ai sensi dell'art. 9, comma 1-3 e prevede altresì che copia del provvedimento sia trasmessa al Questore (con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le — non meglio precisate — condizioni).



L'art. 10, comma 2 infine prevede che «Nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art. 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto». Per la violazione di detto divieto è prevista la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno.

In definitiva, i citati articoli delineano una fattispecie a formazione progressiva in cui le varie misure preventive approntate dall'ordinamento a tutela della c.d. sicurezza urbana sono via via aggravate, fino a culminare — nel caso di violazione del provvedimento del Questore (c.d. «Daspo urbano») — in un reato contravvenzionale (quello per l'appunto previsto dall'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017 e non il reato di carattere più generale di cui all'art. 650 c.p. indicato originariamente in imputazione).

La normativa in questione fa sorgere plurimi dubbi di compatibilità con costituzionali.

3. I vari profili di illegittimità

3.1 *Un primo profilo di possibile illegittimità viene in rilievo rispetto al disposto dell'art. 16 e dell'art. 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 2 del prot. n. 4 CEDU.*

3.1.1 Il provvedimento del Questore, disciplinato dall'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017, comporta per il suo destinatario una limitazione della libertà di circolazione: gli inibisce infatti l'accesso per un lungo periodo di tempo ad alcune aree cittadine. Nel caso di specie si tratta della principale stazione ferroviaria di Firenze, alcuni spazi della quale sono normalmente accessibili liberamente, non essendovi cancelli, porte o altro tipo di barriere. In base al combinato disposto dell'art. 9, commi 1, 2 e 3 e dell'art. 10, d.l. n. 14/2017, in presenza di apposite previsioni nei regolamenti di Polizia urbana, si potrebbe peraltro trattare anche di aree su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici esiti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico.

3.1.2 L'art. 16 della Costituzione garantisce la libertà di circolazione delle persone, facendo salve solo «le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

Con riguardo alla disciplina qui censurata non si pone con tutta evidenza una questione afferente a «motivi di sanità». Occorre allora esaminare se le limitazioni previste dall'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017 possano trovare la propria legittimazione in motivi di «sicurezza».

La Corte costituzionale in più occasioni ha affrontato la questione di quale sia il significato da attribuire a tal fine al termine «sicurezza».

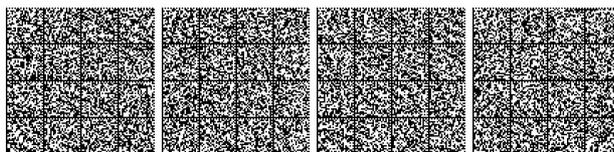
In particolare, fin dagli inizi della sua attività, la Corte — occupandosi di altra misura di prevenzione — ha affermato che «sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola «sicurezza» il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'«ordinato vivere civile», che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico» (così sentenza n. 2 del 1956).

3.1.3 L'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017 subordina l'adozione del citato provvedimento del Questore, oltre che alla reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, anche alla circostanza che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza».

3.1.4 In primo luogo, il concetto di sicurezza recepito dal d.l. n. 14/2017 appare molto più esteso di quello fatto proprio dall'art. 16 Cost.

3.1.4.1 Il d.l. n. 14/2017 fornisce all'art. 1 una definizione della «sicurezza integrata». «Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza integrata 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.»

All'art. 4 segue poi una definizione della «sicurezza urbana»: «Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città. da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti focali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.»



3.1.4.2 Con il primo concetto viene quindi valorizzato il dato della *governance* multilivello, prevedendo il necessario coordinamento tra autorità operanti in diversi ambiti di competenza, in funzione dell'attuazione di un sistema unitario di sicurezza che garantisca il benessere delle comunità territoriali.

Il secondo concetto si caratterizza invece sotto il profilo spaziale, per la sua correlazione alle problematiche particolari proprie dei grandi centri urbani.

3.1.4.3 La Corte costituzionale — chiamata più volte negli ultimi anni a pronunciarsi circa la legittimità di leggi regionali per denunciata violazione del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. — ha sottolineato che il d.l. n. 14/2017 ha accolto una nozione ampia e pluralista di sicurezza: accanto alla sicurezza in senso stretto (o sicurezza primaria), che costituirebbe il nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *h*) Cost., vi è 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 (così Corte cost. sentenza n. 285/2019).

3.1.4.4 Al di là del profilo del riparto di competenze, il dato che ne risulta è quello di un concetto di sicurezza «onnivoro» (com'è stato qualificato in dottrina dai primi commentatori).

In particolare, il citato bene giuridico — oltre agli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile — pare ormai ricomprendere nella prospettiva del d.l. n. 14/2017 anche profili di carattere estetico o comunque afferente ai costumi o al senso di «opportunità», come il «decoro».

3.1.4.5 Per quanto la terminologia impiegata non sta perfettamente corrispondente, la «sicurezza» il pericolo per la quale legittima ai sensi dell'art. 10, comma 2 il provvedimento del Questore pare doversi intendere in tale senso molto ampio, plurimi elementi deponendo in tal senso.

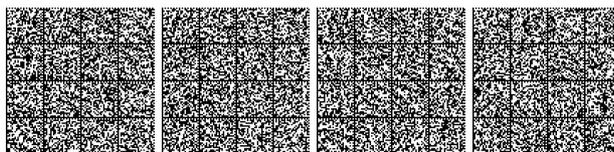
Innanzitutto, il capo II del decreto fa espresso riferimento nel titolo al «decoro urbano»; l'art. 9, che prevede le condotte la cui reiterazione legittima il provvedimento del Questore, è inoltre rubricato «Misure a tutela del decoro di particolari luoghi»; la stessa tipologia di alcune di queste condotte, previste espressamente dall'art. 9, comma 2, pare inoltre implicare un riferimento ad aspetti che esorbitano rispetto ai presupposti di un ordinato vivere civile. Pare inoltre significativo il fatto che nell'art. 10, comma 2 il termine «sicurezza» non sia accompagnato dall'aggettivo «pubblica» né sia associato all'ulteriore concetto di «ordine» (come invece avviene in altre disposizioni dello stesso decreto).

Già il comunicato stampa del Governo del 10 febbraio 2017 dava del resto atto dell'approvazione nel corso della seduta n. 12 del Consiglio dei ministri di un provvedimento che «interviene altresì rafforzando l'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni di criticità sociale suscettibili di determinare un'influenza negativa sulla sicurezza urbana, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità e fruizione degli spazi e delle infrastrutture delle città, prevedendo, fra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione di determinati esercizi e aree urbane ai soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale».

3.1.5 Dunque, la normativa in questione consente limitazioni alla libertà di circolazione in funzione della tutela di interessi (la sicurezza urbana) che trascendono la sicurezza di cui all'art. 16 Cost.

3.1.6 Né può essere il Legislatore ordinario a fissare per legge (o per decreto-legge) il contenuto del concetto di sicurezza di cui alla norma costituzionale: diversamente opinando, la garanzia costituita da quest'ultima risulterebbe vanificata o comunque facilmente aggirabile (si legittimerebbe cioè in sostanza una «truffa delle etichette», permettendo al Legislatore di scegliere liberamente, con un'apposita definizione, quali circostanze o interessi consentano di limitare la libertà costituzionalmente tutelata).

3.1.7 Vi è poi da rilevare che la Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che «il precetto di cui al detto art. 16 non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione (sentenze nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963). In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere. La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato. Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza» (sentenza n. 264 del 1996).



Premesso che non tutti gli interessi pubblici sono riconducibili ai concetti di sicurezza e sanità, la Corte ha quindi ammesso che il legislatore possa adottare misure che influiscano sul movimento della popolazione per ragioni di pubblico interesse diverse dalla sicurezza e dalla sanità; ma — perché il disposto dell'art. 16 Cost. mantenga il suo valore di garanzia dei diritti individuali — pare potersi affermare, da un lato, che tali misure debbano avere carattere generale e non riguardare il singolo individuo e, dall'altro, che tale incidenza debba essere indiretta (come per l'appunto nel caso esaminato dalla Corte nella sentenza citata, in cui oggetto di disciplina era l'uso delle strade e in particolare l'istituzione di una tariffa per alcune strade, che solo indirettamente si riverberava sulla libertà di circolazione dei singoli).

Nel caso ora in esame, invece, il provvedimento previsto dall'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017 incide — in funzione della tutela di un interesse che trascende la sicurezza in senso stretto di cui all'art. 16 Cost. — direttamente sulla libertà di circolazione del singolo individuo.

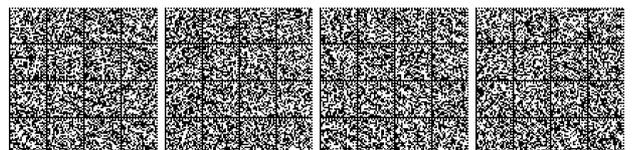
3.1.8 In secondo luogo — se già un simile concetto di sicurezza e correlatamente il pericolo per la stessa non sembrano idonei a selezionare adeguatamente le condotte che giustifichino ai sensi dell'art. 16 Cost. una limitazione della libertà di circolazione — tale *vulnus* sembra ulteriormente accentuato dalla formulazione assolutamente generica dell'art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017. Tale disposizione non richiede infatti la sussistenza di un pericolo per la sicurezza, e cioè che sia probabile il verificarsi di un pregiudizio per la sicurezza, ma semplicemente che «dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza»: è cioè sufficiente una mera possibilità non qualificata.

3.1.9 Considerato che il divieto di accesso disposto dal Questore sacrifica un diritto fondamentale del destinatario, pare doversi dubitare della legittimità della citata norma sotto il profilo del principio di proporzionalità/ragionevolezza dell'intervento legislativo ex art. 3 Cost., da intendersi quale «proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte costituzionale sentenza n. 1130/1988; sull'esigenza che le limitazioni previste dalla legge ai diritti fondamentali siano idonee, necessarie e proporzionate in senso stretto rispetto alla finalità legittima perseguita, si veda anche, da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 5/2023): viene cioè imposto un sacrificio ad un diritto fondamentale senza che ciò sia strettamente necessario, essendo solo meramente eventuale il pericolo per l'interesse che il legislatore intende tutelare (per di più delineato in termini particolarmente generici, quasi onnicomprensivi).

Si rilevi incidentalmente (solo incidentalmente, in quanto la questione non è strettamente rilevante nel caso di specie) che la libertà di circolazione, meritevole di tutela in sé, è a sua volta funzionale al soddisfacimento da parte dell'individuo di ulteriori esigenze o comunque alla coltivazione di ulteriori interessi (rapporti familiari, aggregazione, studio, cultura, arte, contatto con la natura, ecc.); la disciplina qui censurata — che, ove integrata dai regolamenti di Polizia urbana, consente che le limitazioni alla libertà di circolazione interessino numerose aree cittadine — si è invece preoccupata di assicurare la compatibilità del divieto imposto dal Questore soltanto con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

3.1.10 La citata scelta legislativa, che ha portato ad una descrizione in termini molto ampi e generici dei presupposti della misura, comporta inoltre che vengano lasciati all'autorità amministrativa (Questore) margini di apprezzamento troppo ampi, con conseguente *vulnus* al principio — affermato dalla Corte EDU nella sentenza proprio con riguardo alla libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 del prot. n. 4 CEDU — secondo cui ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti fondamentali della persona deve essere connotata da sufficiente precisione e determinatezza, sì da offrire effettiva protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche (rischio che ove la misura sia applicata da un'autorità amministrativa anziché da quella giudiziaria appare ancora più marcato, in un contesto di minori garanzie complessive). Nel caso di specie la non chiarissima descrizione della condotta di cui all'art. 9 comma 1, il concetto onnivoro o quanto meno ambiguo di sicurezza recepito dall'art. 10, comma 2 e la circostanza che sia sufficiente un pericolo anche solo eventuale per la sicurezza stessa al fine di legittimare il provvedimento del Questore sono tutti elementi che rendono la norma non sufficientemente precisa e determinata, sì da lasciare l'individuo esposto al sostanziale arbitrio dell'autorità amministrativa.

3.1.11 Gli elementi sopra menzionati di carattere letterale e sistematico non paiono consentire un'interpretazione della norma censurata conforme ai principi costituzionali evocati: si tratterebbe infatti in sostanza di stravolgerne la portata e non semplicemente d'interpretarla.



3.2 L'art. 10 e l'art. 9, decreto-legge n. 14/2017 paiono contrari agli articoli 16 e 3 della Costituzione anche sotto altro profilo.

3.2.1 Si è visto che l'art. 10, comma 2, decreto-legge n. 14/2017 subordina il provvedimento di divieto del Questore — sia pur con le criticità sopra esaminate — alla sussistenza di un possibile pericolo per la sicurezza.

L'art. 9, comma 1 e l'art. 10, comma 1, decreto-legge n. 14/2017 invece, nel disciplinare l'ordine di allontanamento impartito dagli organi accertatori, non fanno alcun cenno a possibili motivi di sicurezza (o di sanità). Si contempla cioè l'allontanamento per 48 ore dal luogo in cui è stata tenuta la condotta di cui all'art. 9 (comma 1 o comma 2), con conseguente limitazione della libertà di circolazione del destinatario (nei lavori parlamentari si rinviene — nelle parole della relatrice per la maggioranza — l'affermazione secondo cui «l'ordine di allontanamento imposto dal sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, sembra configurare una forma di mini-Daspo») e con la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di violazione, senza che tutto ciò sia legato a possibili ragioni di sicurezza o sanità, in violazione dell'art. 16 Cost. Anche perché l'applicazione della misura di prevenzione (atipica) in questione consegue automaticamente alla rilevazione da parte dell'organo accertatore delle condotte di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9, senza che il predetto organo abbia un potere di apprezzamento al riguardo; già il Servizio studi della Camera, in fase di conversione del decreto, evidenziava peraltro una possibile criticità in merito (così la scheda di lettura n. 541/1: «L'applicazione della misura consegue dunque automaticamente alla commissione di illeciti amministrativi. La Corte costituzionale ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale di presunzioni assolute di pericolosità sociale: così con riferimento alle misure di sicurezza (sentenze n. 1/1971, n. 139/1982, n. 249/1983, n. 1102/1988), in materia di preclusione all'accesso a misure alternative alla detenzione (sentenza n. 78/2007) e di effetti penali della condanna (n. 78/2007)»).

3.2.2 Si potrebbe obiettare che tale profilo d'illegittimità non è rilevante ai fini del giudizio *a quo*, avente ad oggetto il reato integrato dalla violazione del provvedimento del Questore *ex art.* 10, comma 2, decreto-legge n. 14/2017 e non dalla violazione dell'ordine di allontanamento di cui alla prima norma dello stesso articolo; in base al dato letterale della norma, il provvedimento del Questore d'altro canto ha quale presupposto solo la reiterazione delle condotte e il pericolo per la sicurezza, e non anche i precedenti provvedimenti di allontanamento.

3.2.3 Tuttavia, come si è già evidenziato, le disposizioni di cui agli articoli 9 e 10, decreto-legge n. 14/2017, se lette congiuntamente, paiono delineare una fattispecie a formazione progressiva: allorché è posta in essere la prima condotta illecita viene applicata una sanzione amministrativa ed è disposto l'ordine di allontanamento, la cui violazione comportare un'ulteriore sanzione pecuniaria; in caso di reiterazione, vengono disposti una nuova sanzione e un nuovo ordine di allontanamento e in più il Questore — se ravvisa un potenziale pericolo per la sicurezza — può disporre il divieto di accesso, la cui violazione integra il reato contravvenzionale.

In tale quadro, l'ordine di allontanamento — indipendentemente dal dato letterale (che sembra prescindere) — pare allora essenziale perché la norma che contempla il successivo provvedimento del Questore non sia viziata da irragionevolezza.

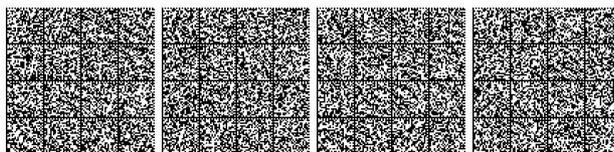
In effetti, la gradualità del citato inasprimento delle misure preventive pare tanto più necessaria ove si consideri che le condotte descritte all'art. 9, comma 1 e 2, decreto-legge n. 14/2017 potrebbero non avere una propria autonoma rilevanza o — per lo più — costituire meri illeciti amministrativi.

3.2.4 Se allora la Corte costituzionale dovesse ritenere le norme di cui all'art. 9, comma 1 e all'art. 10, comma 1, decreto-legge n. 14/2017 illegittime per violazione dell'art. 16 Cost., l'intero costruito sopra descritto perderebbe ragionevolezza.

3.2.5 Non è possibile interpretare gli articoli 9, comma 1 e 10, comma 1, decreto-legge n. 14/2017 nel senso che l'ordine di allontanamento per 48 ore postuli esigenze di sicurezza: da un lato nelle citate norme non vi è alcun cenno a motivi di sicurezza; dall'altro, come si è visto, le disposizioni in questione non lasciano alcun margine di apprezzamento all'organo accertatore, per cui quest'ultimo al momento dell'accertamento della condotta illecita deve sempre disporre l'allontanamento (a prescindere da qualunque pericolo per la sicurezza).

3.3 Un ulteriore profilo di illegittimità per violazione dell'art. 3 Cost. si ravvisa nell'individuazione delle condotte illecite operata dall'art. 9, comma 1 (e comma 2) d.lg. n. 14/2017.

3.3.1 Il legislatore ha cioè previsto l'ordine di allontanamento e il provvedimento di divieto di accesso nei confronti di chi — violando i divieti di stazionamento o di occupazione di spazi — tenga condotte che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei trasporti, condotte che potrebbero non avere alcuna rilevanza penale (così come non hanno rilevanza penale l'ubriachezza, gli atti contrari alla pubblica decenza, ecc.), non prevedendo viceversa analoghe misure nei confronti di chi — all'interno delle medesime aree — commetta fatti ben più pericolosi per la sicurezza.



3.3.2 Il clochard che dorma per terra, in corrispondenza di uno degli ingressi della stazione ferroviaria o nel sottopassaggio della metropolitana, così di fatto impedendo l'accesso o la regolare fruizione del servizio, è passibile delle citate misure di prevenzione.

Lo stesso dicasi per il questuante insistente che si sia collocato dinanzi alla biglietteria automatica, o per l'ubriaco (non necessariamente molesto) che viaggi a bordo di un tram, o per il venditore abusivo di fazzoletti e accendini che operi nell'atrio di una fermata della metropolitana, o per chi alla sezione arrivi di un aeroporto venda senza autorizzazione biglietti di accesso a manifestazioni sportive.

3.3.3 Simili misure non sono previste invece per chi — nelle stesse aree, ma senza violare divieti di stazionamento o di occupazione di spazi — ad esempio partecipi a risse (art. 588 c.p.) o ponga in essere condotte di minacce (art. 612 c.p.), di percosse (art. 581 c.p.) o di lesioni (art. 582 c.p.) oppure porti armi bianche (art. 699 c.p.) o oggetti atti ad offendere senza giustificato motivo (art. 4, legge n. 110/1975) o faccia accensioni ed esplosioni pericolose (art. 703 c.p.); condotte magari tenute in modo abituale o comunque reiteratamente.

Si tratta peraltro di reati per i quali l'arresto in flagranza non è possibile o è possibile solo a talune condizioni, che potrebbero non essere integrate; la finalità preventiva non può dunque essere svolta dall'arresto.

3.3.4 Avendo riguardo al bene giuridico della sicurezza, il legislatore avrebbe dovuto dedicare la propria attenzione innanzi tutto a simili comportamenti, decisamente più pericolosi, piuttosto che a quelli molto meno gravi per i quali invece le predette misure sono state previste.

3.3.5 L'art. 10, comma 5, decreto-legge n. 14/2017 prevede che «Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'art. 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati».

Tuttavia, il citato divieto parrebbe poter essere imposto dal giudice solo in caso di concessione della sospensione condizionale della pena, con la conseguenza che il divieto in questione non potrà essere imposto nei casi in cui non vi siano i presupposti per detta concessione (magari perché il soggetto sia pluripregiudicato) o nei casi in cui il giudizio si svolga davanti al Giudice di pace.

In secondo luogo, il citato divieto non può essere imposto in caso di condanna per reati che non siano contro la persona o il patrimonio.

In ogni caso, a fronte di condotte meno gravi quali quelle descritte dai commi 1 e 2 dell'art. 9 il provvedimento sarebbe adottato dal Questore, dunque in tempi prevedibilmente più veloci, e sarebbe immediatamente esecutivo; nel caso invece dei reati contro la persona o il patrimonio, il divieto di accesso imposto dal giudice avrebbe effetto al momento del passaggio in giudicato della sentenza e quindi dopo un lasso di tempo molto elevato.

3.3.6 Anche in questo caso nessuna interpretazione conforme risulta possibile in ragione del dato testuale della legge.

3.4 In ragione della tipologia e della pluralità dei vizi denunciati si ritiene di non richiedere una pronuncia manipolativa, bensì una pronuncia di carattere ablativo.

D'altro canto, non pare che un simile esito darebbe luogo a «insostenibili vuoti di tutela» per interessi costituzionalmente rilevanti.

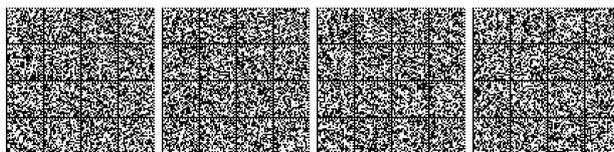
P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,

Ritenuta d'ufficio la questione rilevante e non manifestamente infondata.

Solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1 e 10, comma 1 e 2, decreto-legge n. 14/2017, come convertito, per violazione dell'art. 16 e dell'art. 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 2 del prot. n. 4 CEDU.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti. ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 30 gennaio 2023

Il Giudice: ATTINÀ

23C00047

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-011) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

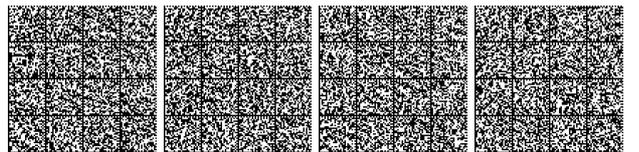
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 4,00

