

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

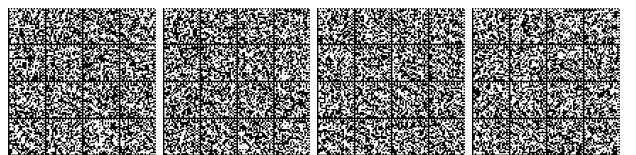
Roma - Mercoledì, 1° luglio 2020

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. **126.** Sentenza 20 maggio - 25 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Piano triennale di reclutamento finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego - Reclutamento del personale dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) nonché della Regione, degli enti dipendenti, delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Possibilità di procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alla disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.
 - Legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38, artt. 1, comma 3, e 2.
 - Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo. Pag. 1
- N. **127.** Sentenza 26 maggio - 25 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Filiazione - Impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità - Esclusione della legittimazione all'azione nel caso di consapevolezza del difetto - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento rispetto al caso di ricorso a fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo, nonché violazione del principio di responsabilità individuale, di solidarietà sociale e di tutela dell'identità personale del figlio - Non fondatezza della questione.
 - Codice civile, art. 263.
 - Costituzione, artt. 2 e 3. Pag. 11
- N. **128.** Sentenza 10 - 25 giugno 2020
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Incarichi di posizione organizzativa - Prosecuzione della loro efficacia nelle more di attuazione del d.P.C.M. di quantificazione delle risorse relative - Ricorso del Governo - Denunciata irragionevole disparità di trattamento sul piano nazionale, nonché violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.
 - Legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l). Pag. 19
- N. **129.** Ordinanza 26 maggio - 25 giugno 2020
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Parlamento - Immunità Parlamentari - Intercettazioni indirette di magistrato in aspettativa per mandato parlamentare da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia - Conseguente esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri promosso parlamentare intercettato nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché, per quanto occorra, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia - Denunciata violazione delle prerogative di inviolabilità del parlamentare - Inammissibilità del ricorso.
 - Atto del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione del 5 luglio 2019, prot. n. 17567/92/19D.
 - Costituzione, artt. 67 e 68, terzo comma. Pag. 25



N. 130. Sentenza 5 maggio - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Rifinanziamento della spesa sanitaria per l'adeguamento agli indici ISTAT dell'indennità a favore degli assistiti affetti da talassemia - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Possibili deroghe alla disciplina statale in materia edilizia nei centri storici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Repubblica, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Inammissibilità della questione.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi dei privati nei centri storici - Possibilità di intervento sugli immobili in base a studi di dettaglio parcellizzati senza il previo controllo della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Repubblica, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24, artt. 2, comma 28, e 3, comma 9, lettere *a)*, modificativa dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13, e *b)*, aggiuntiva del comma 5-*bis* all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13.
- Costituzione, artt. 9, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere *m)* ed *s)*, e terzo, e 118; statuto della Regione Siciliana, art. 14.

Pag. 29

N. 131. Sentenza 20 maggio - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Regione Umbria - Cooperative di comunità - Coinvolgimento nella co-programmazione, co-progettazione e accreditamento previste dal Codice del Terzo settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2, art. 5, comma 1, lettera *b)*.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l)*.

Pag. 39

N. 132. Ordinanza 9 - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva (congiunta o alternativa a pena pecuniaria) - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di espressione, anche come enunciato dalla CEDU e interpretato dalla Corte EDU, nonché del principio di offensività e della funzione di prevenzione generale e speciale della pena - Necessità di nuovo bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica - Intervento riservato alla discrezionalità del legislatore - Rinvio della decisione all'udienza del 22 giugno 2021, con conseguente sospensione dei giudizi *a quibus*.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

Pag. 47



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 51. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Regime delle opere e dei beni - Passaggio delle opere definite dall'art. 25, comma primo, del r.d. n. 1775 del 1933 in proprietà alla Regione - Previsione che gli oneri per la realizzazione degli interventi di manutenzione necessari per la sicurezza restano a carico del concessionario uscente sino alla scadenza del termine per il subentro dell'aggiudicatario.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Disciplina con regolamento regionale delle procedure di assegnazione delle concessioni.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Previsione che la Giunta regionale stipula intese con la Regione o Provincia autonoma confinante per definire i rapporti necessari a procedere all'assegnazione della concessione in caso di grandi derivazioni che prelevano acqua da corpi idrici che fungono da confine con altra Regione o che interessano anche il territorio di altre Regioni - Previsione che con regolamento regionale sono disciplinate le modalità e le procedure di valutazione dell'interesse pubblico all'uso delle acque - Attività tecnico-amministrativa, nelle procedure di assegnazione, relativa a verifica o valutazione di impatto ambientale, valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati, autorizzazione paesaggistica e ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione svolta tramite conferenza di servizi delle amministrazioni interessate - Previsione che la Giunta regionale ha la facoltà di definire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa, patrimoniale e finanziaria e le relative soglie, tenuto conto della tipologia degli impianti oggetto del bando - Previsione che la Giunta regionale dispone specifici obblighi e limitazioni gestionali con particolare riguardo agli obblighi e ai vincoli inerenti alla sicurezza delle persone e del territorio.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Valutazioni preliminari rispetto all'avvio delle procedure per l'assegnazione di una concessione - Indizione della procedura mediante pubblicazione di un bando di assegnazione - Contenuti del bando con riguardo alla specificazione dei livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza - Definizione da parte della Giunta regionale degli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza.

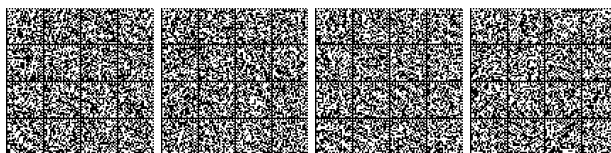
- Legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5 (“Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell’articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica), come modificato dall’articolo 11 quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la Pubblica Amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12”), artt. 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 4, comma 2; 6; 10, commi 1, 2, lettere *b*), *b1*) e *b2*), e 3; 11; 12, comma 4; 13, comma 1, lettera *h*); 15, comma 1, lettera *a*); e 17, comma 1.....



- N. 73. Ordinanza del Tribunale di Modena del 15 aprile 2019
Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Casi di esclusione della risoluzione del contratto in sede di procedimento per convalida di sfratto - Inadempimento residuo limitato al pagamento delle spese processuali - Omessa previsione.
 – Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55. Pag. 67
- N. 74. Ordinanza del Tribunale di Modena del 3 ottobre 2019
Procedimento civile - Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Previsione della facoltà di comparizione personale dell'intimato ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli artt. da 663 a 666 cod. proc. civ. Procedimento civile - Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Previsione che il giudice convalida la licenza o lo sfratto in caso di mancata opposizione dell'intimato - Inclusione delle ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa. Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Casi di esclusione della risoluzione del contratto in sede di procedimento - Comparizione personale dell'intimato che ne ha pregiudicato la difesa - Omessa previsione.
 – Codice di procedura civile, artt. 660, sesto comma, e 663; legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55, ultimo comma. Pag. 72
- N. 75. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio del 22 ottobre 2019
Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.
 – Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 261 [e seguenti]. Pag. 83
- N. 76. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Sardegna dell'11 febbraio 2020
Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.
 – Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 261 e seguenti. Pag. 88
- N. 77. Ordinanza della Corte di assise di Napoli del 5 febbraio 2020
Processo penale - Giudizio abbreviato - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.
 – Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-bis, inserito dall'art. 1 [comma 1, lettera a),] della legge 12 aprile 2019, n. 33. Pag. 101

RETTIFICHE

- Comunicato relativo all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 56 del 27 gennaio 2020 Pag. 109



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 126

Sentenza 20 maggio - 25 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Piano triennale di reclutamento finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego - Reclutamento del personale dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) nonché della Regione, degli enti dipendenti, delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale - Possibilità di procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alla disciplina statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38, artt. 1, comma 3, e 2.
- Costituzione, artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

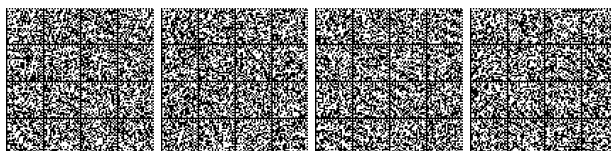
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-27 agosto 2019, depositato in cancelleria il 26 agosto 2019, iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio 20 maggio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 22-27 agosto 2019 e depositato il 26 agosto 2019 (reg. ric. n. 93 del 2019), ha promosso, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere *l* e *m*, e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), pubblicata in pari data sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 31, parte prima.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 autorizza l'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) a reclutare il personale da destinare ai centri per l'impiego mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) sia per le assunzioni a tempo determinato sia per le assunzioni a tempo indeterminato.

La richiamata legge n. 145 del 2018, che riguarda le graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla sua data di entrata in vigore e opera a decorrere dal 1° gennaio 2020 per le «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale» (art. 1, comma 365), limita ai soli vincitori l'efficacia delle graduatorie selettive e consente di impiegare la graduatoria, entro i limiti triennali della sua vigenza, solo al fine di coprire i posti che si rendono disponibili «in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 è impugnato in quanto prevede lo «scorrimento delle graduatorie approvate "a far data" dal 1° gennaio 2019» e deroga «alle nuove regole stabilite a livello statale anche in epoca successiva al 10 [recte 1°] luglio 2019», in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 8-ter, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevede l'applicazione dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018 «alle procedure concorsuali per le assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego bandite a decorrere dal 1° luglio 2019».

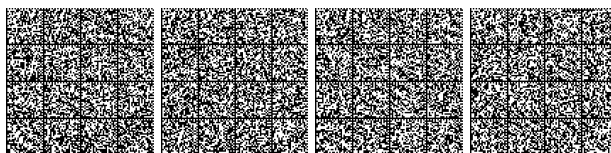
L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 consente alla Regione, agli enti dipendenti, alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale di reclutare il personale mediante lo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alle citate previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018.

La disposizione impugnata non sarebbe compatibile né con quanto disposto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, «per quanto concerne il personale delle Regioni, degli enti dipendenti, delle aziende e per il personale tecnico-amministrativo del servizio sanitario», né con il successivo comma 365, «per quanto riguarda il personale medico, tecnico-professionale e Infermieristico delle aziende e degli enti del servizio sanitario».

1.1.- Entrambe le disposizioni impuginate violerebbero, anzitutto, «la competenza legislativa esclusiva dello Stato» nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), che comprende «la disciplina dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche la disciplina generale degli atti funzionali alla loro instaurazione, come le graduatorie concorsuali».

1.2.- Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), competenza «di carattere trasversale», che riguarda anche le regole in tema di reclutamento del personale e la limitazione dell'efficacia delle graduatorie ai soli vincitori. Le regole dettate a tale riguardo sarebbero «espressione di un principio generale di organizzazione enucleato dal legislatore statale nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento», suscettibile di imporsi anche alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa (art. 117, quarto comma, Cost.) e perciò legittimate, in tale ambito, a disciplinare soltanto le «dettagliate e specifiche modalità di accesso al lavoro pubblico regionale».

1.3.- Le disposizioni impugnature contrasterebbero, inoltre, con i principi di eguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97, della Costituzione». Esse si discosterebbero dalla normativa statale che limita l'efficacia della graduatoria ai soli vincitori e così mira a garantire «per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa», prevedendo, sempre in una prospettiva di «efficienza e buon andamento dell'amministrazione», che la graduatoria possa servire a coprire anche i posti «che si rendono disponibili, in conseguenza della mancata costituzione e dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».



1.4.- Sarebbe violato anche l'art. 117, terzo comma, Cost. La fissazione di «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» si atterrebbe come «un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», giacché non si potrebbero «ammettere usi di risorse pubbliche diverse da quelle dettate a livello uniforme sul piano nazionale per consentire l'assunzione (con correlativa spesa) alle dipendenze della pubblica amministrazione».

2.- Con atto depositato il 25 settembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo di respingere, perché inammissibili e comunque infondate, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, come modificato dall'art. 12, comma 8-ter del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nel limitare l'uso delle graduatorie alla sola copertura dei posti messi a concorso, si applicherebbe - per quel che attiene ai centri per l'impiego - alle graduatorie dei concorsi banditi a decorrere dal 1° luglio 2019. Pertanto, fino al termine del 30 giugno 2019, la deroga consentita dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 sarebbe compatibile con la previsione statale. Nel caso di specie, peraltro, i concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato di personale destinato ai centri per l'impiego sarebbero stati banditi prima del 30 giugno 2019.

La Regione Toscana evidenzia che il legislatore nazionale, «con lo sblocco del c.d. "turn over"» (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019), pur consentendo alle Regioni di «avviare una nuova stagione di assunzioni di personale», necessarie per fronteggiare i pensionamenti anticipati conseguenti all'introduzione della pensione "quota 100", ha tuttavia vanificato tale facoltà, impedendo lo scorrimento delle graduatorie concorsuali. L'organizzazione dei concorsi rappresenterebbe per ciascuna amministrazione un onere notevole, ora aggravato anche dall'incremento del compenso per i componenti delle commissioni di concorso, e lo sforzo «sia di carattere organizzativo che finanziario» potrebbe essere compensato soltanto «dalla possibilità di attingere alle graduatorie formatesi per assicurare il turn-over con le cessazioni di personale nel frattempo intervenute».

Lo stesso legislatore nazionale, in altre occasioni, avrebbe fatto ricorso allo scorrimento delle graduatorie (art. 3, comma 4, della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»).

La parte resistente replica di avere adottato una deroga, «nell'esercizio della propria autonomia organizzativa» e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Non sarebbero pertinenti, dunque, le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.: l'amministrazione avrebbe indetto un pubblico concorso che garantisce l'eguaglianza di tutti i partecipanti e prevede una validità triennale delle graduatorie, secondo quanto tuttora è disposto dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). La previsione regionale non soltanto salvaguarderebbe la competenza del personale da reclutare, ma implicherebbe anche «risparmio di tempo e di denaro».

La stessa giurisprudenza amministrativa, in un'ottica di riduzione della spesa pubblica, confermata anche dal giudice contabile, attribuirebbe priorità allo scorrimento delle graduatorie «rispetto all'indizione di un nuovo concorso», a condizione che non si tratti «di posti di nuova istituzione o trasformazione» e che alla graduatoria si attinga per profili e categorie professionali in tutto e per tutto corrispondenti.

Non sarebbe fondata la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», che includerebbe soltanto la fase successiva alla costituzione del rapporto lavorativo. La disciplina delle procedure concorsuali e delle graduatorie, in quanto relativa a una fase antecedente alla costituzione di tale rapporto, sarebbe riconducibile alla competenza regionale residuale nella materia dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale (si citano le sentenze n. 251 del 2016 e n. 380 del 2004). Secondo la Regione resistente, tale competenza si dovrebbe esercitare nel «rispetto dei limiti costituzionali e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento previsti dai relativi Statuti (art. 123 Cost.), con esclusione di qualsiasi tipo di regolamentazione statale».

La scelta del legislatore statale di costituire graduatorie «di soli vincitori» comprimerebbe la competenza della Regione, impedendole di predisporre le procedure concorsuali, «in un'ottica di programmazione del fabbisogno del personale e capacità assunzionale dell'Ente», e di impiegare graduatorie ancora valide per ovviare a esigenze imprevedibili.

Né si potrebbe ravvisare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., poiché non sarebbe possibile individuare, nel caso di specie, specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (si menziona la sentenza n. 232 del 2011).

Quanto alla dedotta violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, le censure del ricorrente sarebbero inammissibili, per carenza di motivazione in ordine ai «principi finanziari non rispettati», e comunque, nel merito, infondate. La scelta regionale di usare le graduatorie, nel termine triennale della loro validità, per gli stessi profili professionali perseguirebbe l'obiettivo di contenere le spese dell'organizzazione dei concorsi.



3.- In base al decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020 (punto 1, lettera *c*), il giudizio, originariamente destinato alla trattazione in udienza pubblica, è stato trattato in camera di consiglio, sulla base degli atti depositati dalle parti, come richiesto dalle medesime.

3.1.- In vista della camera di consiglio, la Regione Toscana ha depositato una memoria illustrativa, chiedendo, con le seguenti specificazioni, l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

L'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso sarebbero confermate dall'evoluzione della normativa statale.

L'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, invocato come normativa interposta, sarebbe stato abrogato dall'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). L'art. 1, comma 147, lettera *c*), della legge n. 160 del 2019 oggi consentirebbe l'uso delle graduatorie approvate nel 2019, come quelle disciplinate dalla legge regionale impugnata, entro tre anni dalla loro approvazione.

Le disposizioni impuginate, pertanto, sarebbero pienamente conformi alla normativa statale, che ammetterebbe la possibilità di impiegare le graduatorie anche per l'assunzione degli idonei non vincitori, entro i termini di vigenza delle graduatorie e per i medesimi profili professionali, per fronteggiare le esigenze di copertura dei posti vacanti e nel contesto della programmazione del fabbisogno del personale. Da tali considerazioni discende, ad avviso della Regione, l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e per cessazione della materia del contendere.

Il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito, poiché la disciplina delle graduatorie sarebbe riconducibile «alla materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale», spettante alla competenza legislativa residuale della Regione in base all'art. 117, quarto comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere *l*) e *m*), e terzo, della Costituzione.

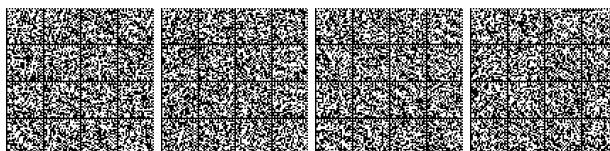
1.1.- L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 affida all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento, finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego. Si prevede, a tal fine, «lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019», in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che consentiva di utilizzare le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al solo scopo di coprire i posti messi a concorso e «quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

1.2.- L'art. 2 della citata legge regionale autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019.

1.3.- Le censure si indirizzano verso la scelta di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, disposizione, quest'ultima, che si prefiggerebbe di fornire all'amministrazione il personale più qualificato.

1.3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che entrambe le disposizioni impuginate invadano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

1.3.2.- Le disposizioni impuginate sarebbero lesive, inoltre, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). A tale ambito, difatti, apparterebbe «anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie», che il legislatore statale provvederebbe a fissare «nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento».



1.3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta la violazione dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione». Il legislatore regionale avrebbe disatteso le regole sull'uso delle graduatorie, che si riprometterebbero di «assicurare per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa».

1.3.4.- Il ricorrente, infine, denuncia il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che la disciplina di «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» rappresenti «un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», che tenderebbe «a regolare la spesa per l'accesso ai pubblici uffici (evitando il reclutamento secondo modalità differenziate [...])».

2.- Anche ai fini della disamina delle eccezioni preliminari formulate dalla Regione Toscana, occorre ricostruire l'evoluzione della normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 fossero «utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso», fermo restando il termine di vigenza (allora triennale) delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tale previsione era stata poi temperata dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), inserito dalla legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, che aveva consentito di avvalersi delle graduatorie anche per la copertura dei posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori» e per effettuare le assunzioni obbligatorie contemplate dagli artt. 3 e 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e le assunzioni dei titolari del diritto al collocamento obbligatorio sancito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), «sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso».

L'art. 1, comma 365, della legge n. 145 del 2018, aveva inizialmente disposto che le previsioni citate si applicassero «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». Al rispetto di tali regole non erano assoggettate le «assunzioni del personale scolastico, inclusi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica», oltre che «del personale educativo degli enti locali» (art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018, modificato dapprima dall'art. 14-ter, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e, successivamente, dall'art. 33, comma 2-bis, lettere a e b, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», inserito dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58).

Quanto alle «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale», le limitazioni all'uso delle graduatorie riguardavano le sole procedure bandite a decorrere dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 365, secondo periodo, della legge n. 145 del 2018, aggiunto dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12).

Anche per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego, il legislatore aveva differito l'operatività dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, applicabile soltanto alle procedure concorsuali bandite a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 26 del 2019).

L'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2020, l'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018. Tale abrogazione si colloca in un intervento più ampio, volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici (art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019) e a fissare, a regime, una validità biennale delle graduatorie concorsuali, con decorrenza dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019).

I limiti più stringenti all'uso delle graduatorie, in passato reiteratamente prorogate, e la loro più circoscritta validità temporale si inquadrano in un contesto normativo mutato. Nel settore pubblico hanno contribuito a dare nuovo impulso alle assunzioni le vacanze di organico determinate dall'introduzione della pensione "Quota 100" (art. 14-bis del d.l. n. 4



del 2019, con particolare riguardo a Regioni, enti locali, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale), la necessità di promuovere «investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, per quel che attiene alle assunzioni da parte delle Regioni a statuto ordinario e dei Comuni), e un più ampio programma finalizzato ad assicurare «l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro» e a reclutare personale qualificato nei settori strategici della digitalizzazione, della razionalizzazione e della semplificazione dei procedimenti e dei processi amministrativi, della qualità dei servizi pubblici, della gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, della contrattualistica pubblica, del controllo di gestione e dell'attività ispettiva, della contabilità pubblica e della gestione finanziaria (art. 3 della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»).

3.- Nella memoria illustrativa, depositata in vista della trattazione della causa in camera di consiglio, la parte resistente fa leva sull'abrogazione dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, per eccepire l'inammissibilità del ricorso «per sopravvenuta carenza di interesse e cessazione della materia del contendere».

Tale assunto non può essere condiviso.

La parte ricorrente, pur evocando le previsioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, ora abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie «ordinamento civile» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Rispetto a tale doglianza, che contesta in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali, non si può ritenere che sia venuto meno l'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a ottenere una pronuncia di questa Corte. Per le medesime ragioni, non si possono neppure ravvisare i presupposti della prospettata cessazione della materia del contendere.

L'evoluzione del quadro normativo non cancella la dedotta invasione della sfera di competenza esclusiva statale e, pertanto, di là da ogni altro rilievo sui presupposti della cessazione della materia del contendere, non può dispensare questa Corte dall'esaminare il merito delle censure proposte.

4.- Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

5.- Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero innanzitutto lesive della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

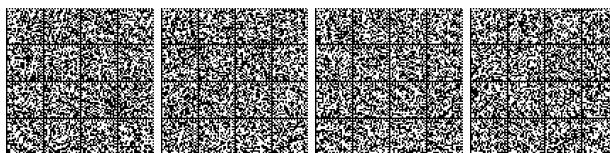
5.1 - La questione non è fondata.

Questa Corte ha precisato che «[l]a regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Quanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo «per i profili privatizzati del rapporto», attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove «i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti «all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte è costante nell'affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale - in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali - è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto).



Pertanto, le disposizioni impugnate, proprio perché si correlano a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni.

Alla luce di tali rilievi, questa Corte, nel decidere sul ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che lamentava la lesione delle prerogative regionali, ha escluso che le prescrizioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 dispieghino effetti nei confronti delle Regioni (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), titolari di un'ampia autonomia in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost., e vincolate, in tale ambito, solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

6.- Dall'esclusione della vincolatività dei parametri interposti citati per le Regioni, discende l'infondatezza dell'ulteriore censura del ricorrente, che denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

La difesa statale richiama la giurisprudenza di questa Corte, che riconduce la disciplina della semplificazione amministrativa alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Secondo il ricorrente, il legislatore statale, in virtù di un titolo di legittimazione suscettibile di investire tutte le materie, deve poter dettare le norme che assicurino sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (si menzionano le sentenze n. 62 del 2013 e n. 207 del 2012).

Questa Corte ha chiarito che la competenza attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni. Proprio per questo, essa non può essere invocata «se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto).

La disciplina della semplificazione amministrativa, addotta come termine di raffronto e contraddistinta dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini, non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto.

A tale riguardo, questa Corte ha ribadito, anche di recente (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che spetta alle Regioni, nell'esercizio della citata competenza residuale, definire le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate. Per costante orientamento di questa Corte, le Regioni devono esercitare tale competenza nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e a definire.

Si deve notare che le stesse censure, pur formulate nei termini dell'invasione di una competenza esclusiva statale, si incentrano, in una prospettiva eminentemente sostanziale, sulla violazione dei principi sanciti dagli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. È alla stregua di tali parametri, che rappresentano il fulcro dell'argomentazione del ricorso, che la disciplina regionale deve essere ora scrutinata.

7.- Il ricorrente censura gli artt. 1, comma 3, e 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, in quanto si porrebbero in contrasto con il dettato costituzionale, che impone l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, in condizioni di eguaglianza, così da salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità.

7.1. - Tali censure non sono fondate.

7.2.- L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, istituiva una stretta correlazione tra la graduatoria e i posti messi a concorso e, in virtù delle modifiche apportate dall'art. 14-ter del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, consentiva all'amministrazione di reclutare gli idonei al solo scopo di sopperire alla mancata costituzione o all'estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.

Tale disposizione, non applicabile nel settore scolastico ai sensi dell'art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018 e operativa soltanto a far data dal 1° luglio 2019 per le assunzioni del personale dei centri per l'impiego (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito) e a decorrere dal 1° gennaio 2020 per le procedure di assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, è stata poi abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2020, dall'art. 1, comma 148, della legge n. 160 del 2019.



Nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost., il legislatore regionale non può ritenersi vincolato all'osservanza dei criteri indicati dal legislatore statale - peraltro rimasti in vigore per un tempo limitato - a meno che essi non riflettano i principi inderogabili di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost.

I limiti posti alle assunzioni nel settore pubblico sono stati gradualmente superati, per costruire un diverso assetto, caratterizzato da periodi più contenuti di validità delle graduatorie (due anni), con prescrizioni rigorose circa il ricorso alle graduatorie più datate, in vista della ripresa di procedure selettive e di assunzioni.

Con riguardo alle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, si deve ribadire che non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dei canoni di imparzialità e di buon andamento (sentenza n. 241 del 2018, punto 6. del Considerato in diritto). L'evoluzione della normativa statale conferma che tale difformità, in un breve arco di tempo, è stata superata.

La disciplina dell'accesso all'impiego regionale deve dunque essere scrutinata alla luce delle peculiarità che la contraddistinguono, delle finalità che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca.

7.3.- In linea generale, si deve osservare che lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti, e non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso invocato dal ricorrente.

Lo scorrimento delle graduatorie consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute. Questa Corte ha, infatti, anche recentemente precisato che «[u]n reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

7.4.- Inoltre, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, evocati a più riprese dal ricorrente.

Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione.

Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

7.5.- L'esame delle specificità della disciplina regionale impugnata conferma la non fondatezza delle censure proposte.

La legge reg. Toscana n. 38 del 2019 non deroga agli ordinari limiti di validità delle graduatorie. Essa riguarda le graduatorie più recenti, approvate a far data dal 1° gennaio 2019, e non pregiudica l'esigenza di dotare l'amministrazione di personale qualificato, che sia stato sottoposto a una valutazione esaustiva e imparziale in un tempo prossimo all'assunzione.

Le disposizioni impugnate si riconnettono, peraltro, a obiettivi specifici e definiti nel tempo, che la stessa legislazione statale provvede a delineare.

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 si ripromette di rafforzare le dotazioni organiche dei centri per l'impiego, in armonia con le previsioni dell'art. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018, cui si fa risalire un peculiare procedimento di concertazione con le Regioni, al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse stanziare.

L'art. 2 della citata legge regionale, nel disciplinare le assunzioni da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti dalla Regione e delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, tiene conto della cessazione dal servizio del personale beneficiario della pensione "Quota 100". È la stessa legge dello Stato che si preoccupa di fronteggiare tali conseguenze, con precipuo riguardo alle Regioni, agli enti locali, agli enti e alle aziende del Servizio sanitario nazionale (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019, come convertito).



Lo scorrimento delle graduatorie non ha dunque una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito - quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio - riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione.

8.- Il ricorrente, da ultimo, ravvisa nelle disposizioni impugnate la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che individua nelle «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» dettate dalla legislazione dello Stato.

8.1.- La Regione Toscana ha eccepito l'inammissibilità della censura, perché generica e carente di argomenti idonei a dimostrare con quali principi finanziari, nella specie, la legge regionale entri in conflitto.

L'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Il ricorrente ha identificato nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che ritiene violato dal legislatore regionale. Le doglianze del ricorso sono dunque avvalorate da un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio di ammissibilità. Se la disposizione indicata dal ricorrente rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, è profilo che investe il merito delle censure.

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

8.3.- Il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 3 del 2013, che ha riconosciuto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica nell'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che consente alle amministrazioni pubbliche locali, nel triennio 2010-2012, di «bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

La disposizione sopra indicata, nell'introdurre «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario» e nel prevedere «l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale», preclude «a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo» e persegue l'obiettivo di contenere la «spesa nello specifico settore del personale» (sentenza n. 3 del 2013, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Diverso è il caso ora sottoposto al vaglio di questa Corte.

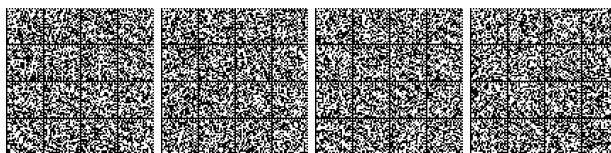
Le disposizioni impugnate non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali, che si ripercuotono su un rilevante aggregato della spesa corrente e, proprio per questo, si configurano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

8.4.- A tale riguardo, non rilevano le enunciazioni di principio di questa Corte, che ha attribuito il rango di norme di coordinamento della finanza pubblica alle previsioni volte a delimitare la proroga dell'efficacia delle graduatorie, «in costanza di misure di contenimento delle assunzioni» (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). Le disposizioni introdotte dalla legge reg. Toscana n. 38 del 2019 toccano il diverso profilo dell'uso di graduatorie ancora valide e non contrastano con misure statali finalizzate a circoscrivere la proroga delle stesse e, in pari tempo, a restringere le facoltà di assunzione delle amministrazioni.

8.5.- Le disposizioni impugnate non incorrono nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche alla luce dei seguenti rilievi.

Lo scorrimento delle graduatorie consente, infatti, di risparmiare i costi correlati all'espletamento di nuovi concorsi, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14, punto 40.) e come conferma anche il preambolo della legge impugnata (punto 7.), con particolare riguardo al reclutamento di personale da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti e degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Non si ravvisa, pertanto, la violazione di alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 prevede che l'ARTI - ente intermedio preposto alla gestione della rete regionale dei centri per l'impiego e all'erogazione dei servizi destinati a misure di politiche attive - proceda alle assunzioni del personale da destinare a tali centri, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, entro i limiti delle risorse finanziarie previste dalla legge statale allo scopo di potenziarne le funzioni nell'orientamento al



lavoro. Tali risorse sono ripartite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in base ai criteri definiti previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (artt. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018 e 12, comma 8-bis, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26). Come traspare dal preambolo della legge regionale impugnata (punto 4.), il personale è reclutato «solo a seguito della effettiva ripartizione delle suddette risorse tra tutte le regioni interessate ad opera del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

Regole non dissimili valgono anche per le assunzioni a tempo determinato di personale incaricato di svolgere «funzioni di orientamento ai processi di inserimento lavorativo» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Parte integrante del «piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro approvato nella Conferenza unificata il 21 dicembre 2017», le assunzioni in esame sono disposte «entro i limiti delle risorse finanziarie assegnate dal piano operativo nazionale (PON) “Inclusione” 2014-2020 e dal programma operativo complementare “Sistemi per le politiche attive per l’occupazione” (POC SPAO) 2014-2020» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019) e solo dopo la concreta ripartizione di tali risorse (punto 5. del preambolo della legge regionale).

Per potenziare le attività dei centri per l’impiego, lo scorrimento delle graduatorie si iscrive dunque in un quadro di risorse finanziarie puntualmente definite quanto agli importi e alle modalità di utilizzo. In particolare, è opportuno evidenziare che il Piano operativo nazionale (PON) Inclusione 2014-2020 si colloca nell’ambito di misure cofinanziate dal Fondo sociale europeo, con l’innovativo intervento dei fondi strutturali destinati a promuovere l’inclusione sociale e a superare le diseguaglianze tra diversi territori.

Le disposizioni impuginate si connettono dunque in modo diretto alle politiche europee di sostegno all’inclusione attiva e ne valorizzano le finalità a livello regionale, senza infrangere alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Anche sotto quest’ultimo profilo, pertanto, le censure proposte con il ricorso dello Stato si rivelano infondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

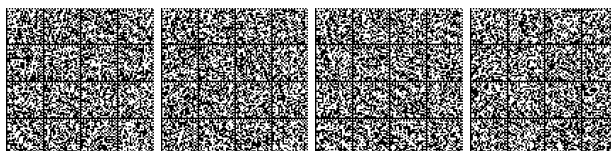
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 127

Sentenza 26 maggio - 25 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità - Esclusione della legittimazione all'azione nel caso di consapevolezza del difetto - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, disparità di trattamento rispetto al caso di ricorso a fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo, nonché violazione dei principio di responsabilità individuale, di solidarietà sociale e di tutela dell'identità personale del figlio - Non fondatezza della questione.

- Codice civile, art. 263.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, promosso dalla Corte d'appello di Torino, sezione per la famiglia, nel procedimento vertente tra A. C., nella qualità di curatore speciale di R.F. A., e M. A. e altro, con ordinanza del 4 ottobre 2017, iscritta al n. 245 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito il Giudice relatore Giuliano Amato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, la Corte d'appello di Torino, sezione per la famiglia, con ordinanza del 4 ottobre 2017 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, nella parte in cui non esclude la legittimazione ad impugnare il riconoscimento del figlio in capo a colui che abbia compiuto tale atto nella consapevolezza della sua non veridicità.

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole disparità di trattamento tra chi abbia consapevolmente effettuato il riconoscimento non veridico e chi abbia prestato il consenso alla fecondazione assistita eterologa: mentre, nel primo caso, l'art. 263 cod. civ. consente all'autore del riconoscimento di proporre l'impugnazione per difetto di veridicità, invece l'art. 9, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) preclude tale impugnazione a chi abbia prestato consenso al concepimento mediante fecondazione medicalmente assistita.



L'irragionevolezza della disposizione censurata risiederebbe, inoltre, nel consentire a chi abbia consapevolmente scelto di instaurare un rapporto di filiazione di sacrificare l'interesse del soggetto riconosciuto come figlio sulla base di una personale riconsiderazione dei propri interessi, «accampano quale causa quello di cui fin dal principio egli era perfettamente consapevole, ossia la non veridicità del riconoscimento medesimo».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 2 Cost., per la violazione dei principi di responsabilità individuale, di solidarietà sociale e di tutela dell'identità personale del figlio.

2.- Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'appello, proposto dalla curatela di una minore, avverso la sentenza con cui il Tribunale ordinario di Torino - in accoglimento della domanda proposta dall'autore del riconoscimento della stessa minore quale figlia - ha annullato per difetto di veridicità tale riconoscimento, effettuato nel 2004, disponendo le relative annotazioni sui registri dello stato civile. Il giudice *a quo* riferisce che non forma oggetto di contestazione tra le parti la piena consapevolezza della falsità del riconoscimento da parte del suo autore.

2.1.- Il giudice *a quo* premette che nel caso in esame non è in discussione nemmeno il rispetto del termine di decadenza per la proposizione dell'azione, posto che la domanda è stata proposta nella vigenza della precedente disciplina che ne prevedeva l'imprescrittibilità. In ogni caso, il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), all'art. 104, comma 10, consente in via transitoria di beneficiare del termine di un anno dall'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 154 del 2013.

Dopo avere disatteso l'eccezione di nullità della sentenza per il mancato interpello della minore, il rimettente dichiara di condividere la ricostruzione normativa e l'interpretazione fatta propria dal giudice di primo grado, non potendo essere accolti i rilievi dell'appellante, nel senso di attribuire prevalenza all'interesse della minore alla propria identità familiare, comunque realizzatasi.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. sarebbe, dunque, rilevante nel caso in esame, poiché la riforma della sentenza impugnata potrebbe avere luogo solo laddove fosse accolta la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata.

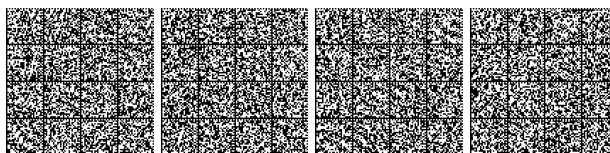
2.2.- Quanto al merito delle questioni, la Corte di appello premette che non è in discussione la pienezza della discrezionalità legislativa nella disciplina delle diverse situazioni, fermo restando il limite della non manifesta irragionevolezza.

Peraltro, le situazioni fattuali alle quali fanno riferimento sia la disposizione censurata, come ridisegnata dal d.lgs. n. 154 del 2013, sia l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 - sotto il profilo soggettivo di colui che pone in essere l'atto determinativo dello "status" del nato, quale figlio proprio - sarebbero assolutamente identiche. In entrambi i casi, infatti, sussistono la consapevolezza di non essere il padre biologico del riconosciuto e la volontà di assumere la paternità e la responsabilità, quale genitore, di un figlio che non è biologicamente il proprio.

In entrambi i casi, alla base del riconoscimento, vi sarebbe un atto consapevole e *contra legem*: nel caso dell'art. 9 della legge n. 40 del 2004, il consenso alla pratica di procreazione assistita di tipo eterologo e, nel caso del riconoscimento cosiddetto "di compiacenza", la violazione dell'art. 567 del codice penale. Tuttavia, mentre l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 preclude l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, l'art. 263 cod. civ. legittima l'autore del riconoscimento non veritiero all'azione di impugnazione dello stesso.

Osserva il giudice *a quo* che la *ratio* sottesa al divieto dell'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 è rappresentata dalla necessità di rispettare il principio, deducibile dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e entrato a far parte integrante dell'ordinamento italiano, secondo il quale in ogni provvedimento legislativo, amministrativo o giudiziario riguardante un minore l'interesse di quest'ultimo deve sempre essere considerato preminente. Il rimettente richiama, a questo riguardo, la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77; la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

Dovrebbe, quindi, escludersi che colui che, consapevole della difformità dalla realtà biologica, altrettanto consapevolmente abbia scelto di instaurare con un minore un rapporto di filiazione, possa successivamente sacrificare lo status del figlio solo perché la riconsiderazione dei propri interessi, la natura dei quali neanche è tenuto a rappresentare, lo avrebbe indotto a ritrattare il riconoscimento già prestato, adducendo una circostanza di cui fin dal principio egli era perfettamente consapevole, ossia la non veridicità del riconoscimento medesimo.



Ad avviso della Corte d'appello, la situazione in esame sarebbe sostanzialmente identica a quella considerata dall'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004. Tuttavia, la tutela accordata al minore in quest'ultimo caso è viceversa negata nel caso dell'art. 263 cod. civ.

Il rimettente dubita, quindi, della legittimità della disparità di trattamento derivante dall'art. 263 cod. civ., sia in relazione al principio di uguaglianza e ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., sia in relazione ai principi di responsabilità individuale e di solidarietà sociale, nonché di tutela dell'identità personale, che trovano espressione nell'art. 2 Cost.

Al riguardo, il rimettente osserva che l'identità personale trova il suo elemento caratterizzante proprio nel nome, quale autonomo segno distintivo di tale identità, e che nel contesto sociale l'acquisizione del nome è l'effetto di più immediata percezione del riconoscimento di paternità (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 13 del 1994). Nel caso di specie, sia in considerazione della minore età del soggetto riconosciuto, sia della sua volontà di non rinunciare allo status di figlia, sia del considerevole arco di tempo durante il quale, pubblicamente, si è manifestata la paternità dell'autore del riconoscimento, il cognome paterno è divenuto autonomo segno distintivo dell'identità personale della minore.

2.3.- Si osserva, inoltre, che la questione di legittimità costituzionale sollevata non sarebbe riconducibile ai precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 134 del 1985, n. 158 del 1991 e n. 7 del 2012, tutte relative alla modulazione del termine per la proposizione dell'impugnazione di cui all'art. 263 cod. civ., perché nel caso in esame il dubbio di legittimità costituzionale attiene alla legittimazione all'azione di impugnazione.

D'altra parte, ad avviso del rimettente, l'art. 9 sarebbe idoneo a rappresentare il *tertium comparationis*, ai fini della valutazione di omogeneità rispetto alla fattispecie disciplinata dall'art. 263 cod. civ. Invero, come affermato dalla indicata ordinanza n. 7 del 2012, il divieto del disconoscimento della paternità o di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, in caso di procreazione medicalmente assistita eterologa, «configura una ipotesi di intangibilità *ex lege* dello status, la quale (come tale) incide non già sul profilo della imprescrittibilità dell'azione di cui alla norma censurata, quanto piuttosto su quello completamente diverso (e qui non censurato) della legittimazione alla impugnazione medesima». Il giudice *a quo* fa rilevare che è proprio la legittimazione di colui che impugna il riconoscimento che viene in considerazione nel caso in esame, non già la imprescrittibilità dell'azione.

2.3.1.- Il rimettente osserva, infine, che il *petitum* rivolto a questa Corte non sarebbe volto a una pronuncia additiva di principio, né alla mera abrogazione dell'art. 263 cod. civ. Infatti, la fattispecie dell'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 coincide con quella del riconoscimento per compiacenza sotto il profilo della consapevolezza della non corrispondenza tra il rapporto di filiazione dichiarato e la effettiva relazione biologica. L'eliminazione di questa irragionevole disparità di trattamento dovrebbe avvenire mediante l'esclusione della legittimazione all'azione di cui all'art. 236 cod. civ. del solo soggetto che ha operato un riconoscimento cosiddetto "compiacente", mentre rimarrebbe intatto il restante contenuto normativo della disposizione censurata, né si verificherebbe alcun vuoto normativo.

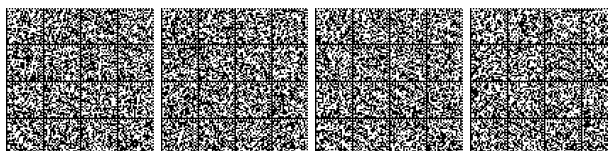
3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* siano dichiarate inammissibili e comunque manifestamente non fondate.

3.1.- Preliminarmente, è eccepita l'inammissibilità delle questioni poiché volte a ottenere una pronuncia additiva che, sostituendosi alla discrezionalità del legislatore, attribuirebbe rilevanza esclusiva all'interesse del minore, vietando l'azione di impugnazione del riconoscimento a chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni per insufficiente ricostruzione del quadro normativo, tale da riflettersi nel difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo* non avrebbe considerato la portata delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 154 del 2013, che ha sostituito l'originaria imprescrittibilità dell'impugnazione dell'autore del riconoscimento con la previsione di un rigoroso limite temporale (un anno dal giorno dell'annotazione del riconoscimento sull'atto di nascita). L'art. 104 dello stesso d.lgs. n. 154 del 2013 ha poi previsto che, per i riconoscimenti effettuati in precedenza, i termini decorrano dalla data di entrata in vigore dello stesso d. lgs. n. 154 del 2013, ossia dal 7 febbraio 2014. Il rimettente non avrebbe, quindi, spiegato perché la sostituzione dell'originaria imprescrittibilità con un limite temporale assai ristretto non valga ad attuare un bilanciamento ragionevole degli interessi contrapposti: quello del figlio alla stabilità dell'assetto familiare e quello dell'autore del riconoscimento non veritiero al ristabilimento della verità e all'esclusione di una falsa relazione parentale.

3.2.- Nel merito, non sussisterebbe la denunciata disparità di trattamento, poiché le situazioni poste a raffronto dal rimettente non sarebbero equiparabili.

Ad avviso della difesa statale, l'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, laddove vieta il disconoscimento della paternità qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, sarebbe una norma speciale, che disciplina una situazione particolare. Con essa il legislatore ha scelto di privilegiare la tutela del figlio nato dalla fecondazione eterologa, la quale si fonda sul preventivo consenso di coloro che, per effetto di essa, risulteranno genitori.



Diverso sarebbe il caso contemplato dall'art. 263 cod. civ., in cui il nato ha acquisito lo status di figlio per filiazione naturale. Rispetto a esso, rimarrebbe la volontà legislativa di attribuire prevalenza al favor veritatis e di consentire il disconoscimento, sebbene entro limiti temporali ben circoscritti. Questo bilanciamento tra veridicità del riconoscimento e interesse superiore del minore è riservato alla discrezionalità legislatore (sono richiamate le sentenze n. 158 del 1991 e n. 134 del 1985 e l'ordinanza n. 7 del 2012).

Inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato richiama anche la sentenza n. 272 del 2017, che proprio con riferimento all'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nel raffronto con l'art. 263 cod. civ., constata che «in questo caso, in un'ipotesi di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità biologica, il bilanciamento è stato effettuato dal legislatore attribuendo la prevalenza al principio di conservazione dello status filiationis».

L'Avvocatura generale dello Stato fa notare che anche la giurisprudenza di legittimità, di recente, ha rilevato che l'azione di cui all'art. 263 cod. civ. possiede la peculiare natura delle azioni di stato, le quali incidono in materia dominata da interessi pubblici e sono perciò sottratte alla disponibilità dei privati «senza che ciò violi l'art. 3 Cost.» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 21 febbraio 2019, n. 5242).

Le situazioni disciplinate dagli artt. 263 cod. civ. e 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 sarebbero dunque basate su presupposti fattuali non coincidenti, tali da giustificare, sul piano della ragionevolezza, la previsione di discipline differenti.

Ed invero, si osserva che la prestazione del consenso alla procreazione assistita di tipo eterologo costituisce una conditio della nascita stessa, ossia presume una scelta di genitorialità che precede l'esistenza del soggetto che nascerà ed è diretta alla formazione di un embrione. In questo caso, l'irretrattabilità della scelta e la preclusione dell'impugnazione di cui all'art. 263 cod. civ. sono volte a proteggere il nascituro, evitando di esporlo a eventuali ripensamenti successivi e imponendo la responsabilizzazione di chi sceglie di farlo venire al mondo.

La difesa statale fa, inoltre, rilevare che l'esclusione di un legame parentale fra il donatore dei gameti e il nascituro (prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 40 del 2004) sarebbe coerente con questa impostazione. La preclusione di azioni di contestazione o di rivendicazione della genitorialità, in contrasto con la volontà manifestata dagli attori della vicenda nel momento in cui vi hanno dato avvio, sarebbe volta a prevenire i possibili conflitti che la particolare situazione della fecondazione assistita eterologa potrebbe determinare.

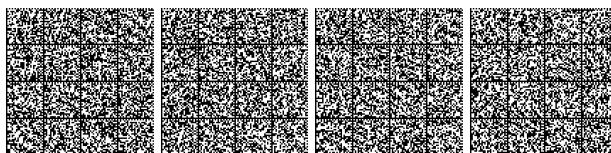
Con la disciplina dell'art. 263 cod. civ., invece, il legislatore ha ritenuto di lasciare uno spazio al favor veritatis, sulla base del rilievo che nel breve arco di tempo indicato (un anno o al massimo cinque), l'identità personale potrebbe non essere considerevolmente incisa, ferma l'eventuale diversa valutazione giudiziale basata sull'interesse del minore, che è comunque sempre sotteso e immanente alla materia delle azioni di stato, come chiarito dalla citata sentenza n. 272 del 2017. In questo caso, l'accertamento della verità naturale, anche attraverso l'impugnazione da parte dell'autore di un riconoscimento non veritiero, appare un mezzo non irragionevole per prevenire successivi conflitti e per stabilizzare gli stati personali dei soggetti coinvolti.

Le scelte sottese alle discipline in esame sarebbero di peso diverso: l'una (quella del consenso alla procreazione assistita di tipo eterologo) investe profili di genitorialità che riguardano il nascituro sin da un momento antecedente al concepimento e sarebbe connotata dalla consapevolezza dell'irretrattabilità della decisione (al pari della genitorialità naturale) e della recisione definitiva di ogni legame con il donatore di gameti, con conseguente impossibilità di individuare in futuro altre figure genitoriali; l'altra (quella del riconoscimento consapevolmente non veritiero) riguarda lo status di un soggetto esistente, la cui genitorialità naturale potrebbe peraltro essere appurata anche successivamente, in virtù dell'esercizio delle opportune azioni di stato da parte di altri legittimati. Gli elementi caratterizzanti le diverse situazioni giustificano scelte normative diverse, non censurabili sul piano della ragionevolezza.

3.3.- Quanto alla lamentata violazione dell'art. 2 Cost., la difesa statale ribadisce che i diversi regimi impugnatori muovono da situazioni fattuali diverse ed hanno una *ratio* che poggia su un bilanciamento di valori, di competenza del legislatore, che non appare irragionevole. Da ciò discenderebbe la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 263 cod. civ. anche in riferimento all'art. 2 Cost.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Torino, sezione per la famiglia, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, nella parte in cui non esclude la legittimazione ad impugnare il riconoscimento del figlio da parte di chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità.



Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole disparità di trattamento tra chi abbia consapevolmente effettuato il riconoscimento non veridico e chi abbia prestato il consenso alla fecondazione assistita eterologa: mentre, nel primo caso, l'art. 263 cod. civ. consente all'autore del riconoscimento di proporre l'impugnazione per difetto di veridicità, l'art. 9, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) preclude tale impugnazione a chi abbia prestato consenso al concepimento mediante fecondazione medicalmente assistita.

L'irragionevolezza della disposizione censurata consisterebbe, inoltre, nel consentire, a chi abbia consapevolmente scelto di instaurare un rapporto di filiazione, di sacrificare l'interesse del soggetto riconosciuto come figlio, sulla base di una personale riconsiderazione dei propri interessi, «accampano quale causa quello di cui fin dal principio egli era perfettamente consapevole, ossia la non veridicità del riconoscimento medesimo».

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 2 Cost., per la violazione dei principi di responsabilità individuale, di solidarietà sociale e di tutela dell'identità personale del figlio.

2.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio incidentale per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato. La difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in quanto volte a ottenere una pronuncia additiva che, sostituendosi alla discrezionalità del legislatore, attribuisca rilevanza allo stato soggettivo di mala fede dell'autore del riconoscimento e ne escluda la legittimazione ad impugnare. Spetterebbe, viceversa, al legislatore stabilire se l'accoglimento di tale impugnazione debba essere subordinato all'interesse del minore all'appartenenza familiare.

Questa eccezione è priva di fondamento.

Il *petitum* del rimettente mira a precludere l'impugnazione del riconoscimento a chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità. L'obiettivo perseguito dal giudice *a quo* è volto a delimitare l'ambito dei soggetti legittimati a proporre l'azione, escludendone chi abbia consapevolmente effettuato un riconoscimento falso. L'intervento richiesto è, dunque, limitato alla verifica del fondamento costituzionale di questa legittimazione, che, ove risultasse manifestamente irragionevole e contraria all'art. 2 Cost., così come ipotizzato dal rimettente, sarebbe per ciò stesso estranea alle scelte discrezionali rimesse al legislatore. Del resto, sono rinvenibili nell'ordinamento altre fattispecie di preclusione dell'azione ex art. 263 cod. civ., in considerazione di interessi ritenuti meritevoli di tutela. Nessuna manipolazione creativa deriverebbe, pertanto, dall'eventuale accoglimento delle questioni (in questo senso, *ex plurimis*, sentenze n. 212 e n. 113 del 2019).

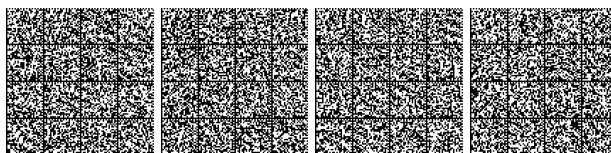
2.1.- Non è fondata neppure l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa all'insufficiente ricostruzione del quadro normativo, per l'omessa considerazione delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

In particolare, ad avviso dell'interveniente, il giudice *a quo* non avrebbe spiegato perché la previsione di rigorosi limiti temporali per l'impugnazione del riconoscimento, proposta dal suo autore, non valga a realizzare un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di accertamento della verità e l'interesse alla stabilità degli status personali.

Tuttavia, il giudice rimettente, dopo avere dato atto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 154 del 2013, ha evidenziato che nel giudizio *a quo* l'impugnazione di cui all'art. 263 cod. civ. è stata proposta prima dell'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 154 del 2013. Pertanto, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 14 febbraio 2017, n. 3834), a questo giudizio non era applicabile la disciplina dell'art. 263, secondo e quarto comma, cod. civ., come novellato dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013, in vigore dal 7 febbraio 2014 e, in particolare, non erano applicabili i nuovi termini per la proposizione dell'azione. In quanto proposta nella vigenza della disciplina precedente, l'impugnazione proposta dall'autore del riconoscimento non era soggetta a termini. Pertanto, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l'impugnazione - ancorché proposta a distanza di otto anni dal riconoscimento - era tempestiva.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. non è dunque scalfita dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 154 del 2013, né la motivazione del rimettente denota lacune nella ricostruzione del quadro normativo.

Va, inoltre, rilevato che le modifiche introdotte dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013 sono intervenute sulle disposizioni dei commi secondo e quarto dell'art. 263 cod. civ. e non su quella oggetto di censura. Infatti, mentre la previsione dei soggetti legittimati ad impugnare è contenuta nel primo comma dell'art. 263 cod. civ., le condizioni e i termini per la proposizione dell'azione, invece, sono disciplinate nei successivi commi e sono proprio questi ad essere stati profondamente modificati dal disegno riformatore del 2013. È vero che tali modifiche non possono non incidere sul significato attuale dello stesso primo comma, rimasto per parte sua immutato, ma ciò attiene al merito della questione, non alla sua ammissibilità.



3.- Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. e alla denunciata disparità di trattamento con l'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004.

3.1.- La prospettazione del giudice *a quo* fa leva sulla ritenuta affinità della situazione dell'autore del riconoscimento consapevolmente falso rispetto a quella di chi abbia prestato il consenso alla procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo. L'art. 9 della legge n. 40 del 2004 preclude espressamente l'impugnazione di cui all'art. 263 cod. civ. - oltre che l'azione di disconoscimento della paternità, nei casi previsti dall'art. 235, primo comma, numeri 1) e 2), cod. civ. - al coniuge o al convivente che abbia prestato il proprio consenso a tecniche di procreazione medicalmente assistita. È siffatta preclusione ad essere indicata dal rimettente come *tertium comparationis*, al fine di evidenziare la disparità di trattamento rispetto alla disposizione censurata.

Il giudice *a quo* richiama l'ordinanza n. 7 del 2012, in cui questa Corte ha ritenuto che la previsione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 configura «una ipotesi di intangibilità *ex lege* dello status» e ravvisa delle significative analogie tra la dichiarazione di riconoscimento consapevolmente falsa e il consenso prestato alla procreazione medicalmente assistita. L'elemento unificante delle due situazioni è individuato nella volontaria e consapevole instaurazione del rapporto di filiazione, con conseguente assunzione della responsabilità genitoriale. La *ratio* della preclusione di cui al suddetto art. 9, comma 1, sarebbe pertanto estensibile all'impugnazione del riconoscimento per compiacenza.

3.2.- Tuttavia, nel caso del ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, il divieto d'impugnare il riconoscimento è riferito a particolari situazioni, specificamente qualificate dal legislatore, e riveste carattere eccezionale. Esso è volto a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento. È per questo stesso motivo che la legge speciale nega - sempre in via d'eccezione - il diritto di anonimato della madre (art. 9, comma 2, della legge n. 40 del 2004). Si tratta, dunque, di eccezioni rispetto al regime generale della filiazione e il carattere derogatorio si accentua nell'ambito di una disciplina che connette effetti giuridicamente rilevanti a tecniche altrimenti espressamente vietate.

Né possono essere equiparate la volontà di generare con materiale biologico altrui e la volontà di riconoscere un figlio altrui: nel primo caso, la volontà porta alla nascita una persona che altrimenti non sarebbe nata; nel secondo caso, la volontà del dichiarante si esprime rispetto a una persona già nata. Invero, anche la condizione giuridica del soggetto riconosciuto risulta differente: mentre per la persona nata attraverso procreazione medicalmente assistita eterologa un eventuale accertamento negativo della paternità non potrebbe essere la premessa di un successivo accertamento positivo della paternità biologica, stante l'anonimato del donatore di gameti e l'esclusione di qualsiasi relazione giuridica parentale con quest'ultimo (art. 9, comma 3, della legge n. 40 del 2004). Viceversa, nel caso del falso riconoscimento esiste un genitore "biologico", la cui responsabilità può venire in gioco.

D'altra parte, il divieto di impugnazione del riconoscimento, previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, si riferisce a un contesto in cui operano alcune garanzie associate alla figura e all'intervento del medico. Viceversa, la fattispecie del riconoscimento per compiacenza è destinata a realizzarsi in situazioni "opache", al di fuori del circuito medico-sanitario disegnato dalla legge speciale, talora addirittura per aggirare la disciplina dell'adozione, come dimostra la previsione di cui all'art. 74 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), che prevede, infatti, l'attivazione di poteri ufficiosi di segnalazione, accertamento e di impugnazione, ove ricorrano indici del carattere fraudolento del riconoscimento.

Dal divieto di disconoscimento della paternità per il coniuge o il convivente che abbia prestato il proprio consenso non è, dunque, desumibile un principio generale in base al quale, ai fini dell'instaurazione del rapporto di filiazione, è sufficiente il solo elemento volontaristico o intenzionale, rappresentato dal consenso prestato alla procreazione, ovvero dall'adesione a un comune progetto genitoriale. È pur vero che lo sviluppo scientifico ha reso possibili forme di procreazione svincolate dal legame genetico e che l'ordinamento ne ha preso atto. Tuttavia, la disciplina del rapporto di filiazione rimane tuttora strettamente connessa all'esistenza di un rapporto biologico tra il nato ed i genitori.

Non è possibile, pertanto, fondare la valutazione di irragionevolezza postulata dal giudice *a quo* sulla disparità di trattamento con la disciplina di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004. La differente natura delle fattispecie impedisce, infatti, di considerare la scelta normativa dell'indicato art. 9 come un idoneo *tertium comparationis* ai fini della valutazione della ragionevolezza estrinseca della disposizione dell'art. 263 cod. civ. Si tratta di fattispecie differenti e la diversità delle rispettive discipline si sottrae ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati in nome del principio d'eguaglianza.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. non è fondata neppure in riferimento alla violazione dell'art. 2 Cost., nonché all'irragionevolezza intrinseca della disposizione in esame.

4.1.- Occorre premettere che, per quanto le argomentazioni del giudice *a quo* ruotino principalmente attorno all'art. 3 Cost., sussiste un'intima connessione tra le censure che evocano il canone di ragionevolezza e quelle relative alla violazione del diritto all'identità personale, garantito dall'art. 2 Cost.



Nella prospettiva del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con i richiamati principi costituzionali nella parte in cui essa consente l'impugnazione per difetto di veridicità anche a chi abbia effettuato il riconoscimento, pur essendo consapevole della sua falsità. L'irragionevolezza consisterebbe, quindi, nel consentire a chi abbia instaurato un rapporto di filiazione, nella consapevolezza della sua falsità, di vanificare il riconoscimento, sacrificando gli interessi del soggetto riconosciuto sulla base di una esclusiva riconsiderazione dei propri.

L'assunto del rimettente riflette la tradizionale interpretazione dell'art. 263 cod. civ. offerta dalla giurisprudenza di legittimità nei casi di riconoscimento consapevolmente falso (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 14 febbraio 2017, n. 3834, e 24 maggio 1991, n. 5886; ordinanza 21 febbraio 2019, n. 5242). Essa si fonda sulla assoluta prevalenza da attribuire all'interesse, di natura pubblicistica, all'accertamento della verità, rispetto a qualsiasi altro interesse che con esso venga in conflitto e quindi anche rispetto al diritto, anch'esso dotato di copertura costituzionale, all'identità sociale del soggetto riconosciuto, nonché alla necessità di far valere le responsabilità, inerenti alla qualità di genitore, assunte con il riconoscimento.

4.2.- Si tratta, tuttavia, di un'impostazione ormai superata dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale, anche di questa Corte.

Sul rilievo che l'art. 30 Cost. non ha attribuito un valore indefettibilmente preminente alla verità biologica rispetto a quella legale, siffatta evoluzione ha portato a negare l'assoluta preminenza del favor veritatis e ad affermare la necessità della sua ragionevole comparazione con altri valori costituzionali.

In più occasioni, infatti, il legislatore, cui l'art. 30, quarto comma, Cost. demanda il potere di fissare limiti e condizioni per far valere la genitorialità biologica nei confronti di quella legale, ha attribuito prevalenza al consenso alla genitorialità e all'assunzione della conseguente responsabilità rispetto al favor veritatis.

4.2.1.- È certo un significativo passaggio di questa evoluzione il richiamato art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 che, in un caso di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità giuridica, tanto specifico e peculiare da non valere, come si è detto, come *tertium comparationis*, fa comunque prevalere l'interesse alla conservazione dello status, così riconoscendo che la corrispondenza tra lo stato di figlio e la verità biologica, pur auspicabile, non è elemento indispensabile dello status filiationis.

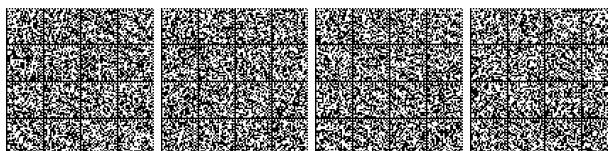
Anche le novità apportate dal d.lgs. n. 154 del 2013 si pongono nella direzione indicata. Se, da un lato, è stato garantito senza limiti di tempo l'interesse primario ed inviolabile del figlio a ottenere l'accertamento della mancata corrispondenza tra genitorialità legale e genitorialità biologica, dall'altro lato sono stati introdotti rigorosi termini per la proposizione dell'azione da parte degli altri legittimati, assicurando così tutela al diritto alla stabilità dello status acquisito, in particolare laddove ad impugnare il riconoscimento sia il suo stesso autore. Il nuovo testo dell'art. 263 cod. civ. prevede, infatti, che il termine per proporre l'azione di impugnazione - originariamente imprescrittibile - è di un anno, se ad agire è l'autore del riconoscimento, e di cinque anni per gli altri legittimati.

Ciò dimostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio, evitando il protrarsi di un'incertezza potenzialmente lesiva della solidità degli affetti e dei rapporti familiari. È stata così riconosciuta e garantita la tendenziale stabilità dello stato di filiazione, in connessione con il consolidamento in capo al figlio di una propria identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l'interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione.

In questa prospettiva, va anche notata la decorrenza del termine per la proposizione dell'azione: non dalla nascita, ma da un momento successivo, quello dell'annotazione del riconoscimento nell'atto di nascita. In questo modo è stato attribuito rilievo, ai fini della proponibilità dell'azione e del consolidamento del diritto all'identità personale che essa ha di fronte, non all'età del figlio - in genere, ma non necessariamente, un minore - bensì alla durata del rapporto di filiazione, anche se iniziato in un momento successivo alla nascita.

4.2.2.- D'altra parte, l'assolutezza del principio di prevalenza dell'interesse all'accertamento della verità biologica della procreazione è stata superata anche dalla giurisprudenza di legittimità che, da tempo, ha riconosciuto come l'equazione tra "verità naturale" e "interesse del minore" non sia predicabile in termini assoluti, essendo viceversa necessario bilanciare la verità del concepimento con l'interesse concreto del figlio alla conservazione dello status acquisito (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 21 febbraio 2020, n. 4791; sentenze 3 aprile 2017, n. 8617, 15 febbraio 2017, n. 4020, 22 dicembre 2016, n. 26767, 8 novembre 2103, n. 25213 e 19 ottobre 2011, n. 21651; sezione sesta civile, sentenza 23 settembre 2015, n. 18817).

4.2.3.- Anche la giurisprudenza di questa Corte ha preso atto di questa evoluzione, non solo con il riconoscimento che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia» (sentenza n. 162 del 2014), ma anche con l'affermazione dell'immanenza dell'interesse del figlio, specie se minore, nell'ambito delle azioni volte alla rimozione dello status (sentenze n. 272 del 2017, n. 494 del 2002, n. 170 del 1999 e ordinanza n. 7 del 2012).



In particolare, proprio con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., questa Corte ha sottolineato che «[l']affermazione della necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell'ordinamento sia interno, sia internazionale [...]. Non si vede conseguentemente perché, davanti all'azione di cui all'art. 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dallo stesso figlio, il giudice non debba valutare: se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo [...]; se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica [...] ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità» (sentenza n. 272 del 2017).

In definitiva, la necessità di valutare l'interesse alla conservazione della condizione identitaria acquisita, nella comparazione con altri valori costituzionalmente rilevanti, è già contenuta nel giudizio di cui all'art. 263 cod. civ. ed è immanente a esso. Si tratta, infatti, di una valutazione comparativa che attiene ai presupposti per l'accoglimento della domanda proposta ai sensi dell'art. 263 cod. civ. e non alla legittimazione dell'autore del riconoscimento inveridico.

4.3.- Pertanto, nel caso dell'impugnazione del riconoscimento consapevolmente falso da parte del suo autore, il bilanciamento tra il concreto interesse del soggetto riconosciuto e il favore per la verità del rapporto di filiazione non può costituire il risultato di una valutazione astratta e predeterminata e non può implicare ex se il sacrificio dell'uno in nome dell'altro. L'esigenza di operare una razionale comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti, impone al giudice di tenere conto di tutte le variabili del caso concreto, sotteso alla domanda di rimozione dello status di cui all'art. 263 cod. civ.

È appena il caso di aggiungere che di tale apprezzamento giudiziale non può non far parte la stessa considerazione del diritto all'identità personale, correlato non soltanto alla verità biologica, ma anche ai legami affettivi e personali sviluppatisi all'interno della famiglia.

In conclusione, anche nell'impugnazione del riconoscimento proposta da chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua falsità, «la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi [deve] tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso» (sentenza n. 272 del 2017). Tra queste variabili, rientra sia il legame del soggetto riconosciuto con l'altro genitore, sia la possibilità di instaurare tale legame con il genitore biologico, sia la durata del rapporto di filiazione e del consolidamento della condizione identitaria acquisita per effetto del falso riconoscimento (in particolare nelle azioni, come quella oggetto del giudizio *a quo*, esercitate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 154 del 2013), sia, infine, l'idoneità dell'autore del riconoscimento allo svolgimento del ruolo di genitore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata dalla Corte d'appello di Torino, sezione per la famiglia, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

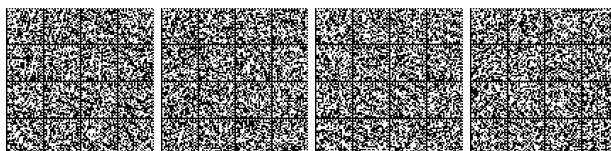
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 128

Sentenza 10 - 25 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Incarichi di posizione organizzativa - Prosecuzione della loro efficacia nelle more di attuazione del d.P.C.M. di quantificazione delle risorse relative - Ricorso del Governo - Denunciata irragionevole disparità di trattamento sul piano nazionale, nonché violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 luglio 2019, depositato in cancelleria il 5 luglio 2019, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

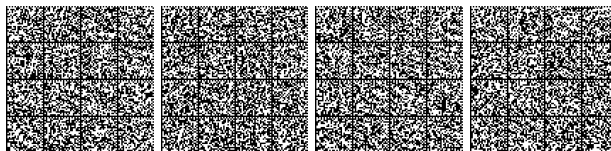
udito il Giudice relatore Silvana Sciarra secondo le prescrizioni del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettera c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 78 del reg. ric. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale impugnata, rubricato «Incarichi di posizione organizzativa», stabilisce quanto segue: «Gli incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana proseguono nella loro efficacia fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 23, comma 4, del d.lgs. 75/2017 e, comunque, non oltre il 31 ottobre 2019».



I successivi artt. 2 e 3 contengono, rispettivamente, la «Norma finanziaria», con cui si stabilisce che dalla legge «non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale», e l'individuazione del giorno di entrata in vigore della legge («il giorno della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana»).

Il ricorrente ha dedotto, in primo luogo, il contrasto della legge regionale impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione sia alle disposizioni dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia a ciò che prevede l'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (da ora in avanti: CCNL) del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018.

L'art. 13, comma 3, di tale CCNL stabilisce quanto segue: «Gli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art. 8 del CCNL del 31.3.1999 e all'art. 10 del CCNL del 22.1.2004, già conferiti e ancora in atto, proseguono o possono essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal comma 1 dell'art. 14 e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del presente CCNL». Tale disposizione, secondo il ricorrente, sarebbe «espressione della competenza esclusiva dello Stato» per la disciplina del rapporto di lavoro pubblico. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata per invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile. Argomenti in senso contrario, peraltro, non potrebbero essere tratti dal carattere temporaneo delle norme impugnate, posto che «il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (è citata la sentenza di questa Corte n. 81 del 2019).

In secondo luogo, il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 3 Cost., ancora in relazione al disposto dell'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ritenendo che un'ulteriore proroga degli incarichi di posizione organizzativa determinerebbe «una disparità tra il personale della Regione Toscana ed il restante personale destinatario del richiamato art. 13 del CCNL Funzioni locali, della quale non è dato vedere alcuna ragionevole giustificazione».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

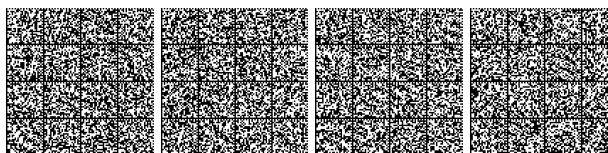
Le posizioni organizzative oggetto dell'impugnata legge regionale, «assegnate a personale di categoria D», riguarderebbero - afferma la Regione - lo svolgimento sia di funzioni «di particolare complessità», caratterizzate da un «elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa», sia di attività «richiedenti elevata competenza specialistica». Le figure organizzative de quibus, inoltre, sarebbero dotate di «responsabilità diretta verso l'esterno».

La Regione evidenzia che, a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), attuata in Toscana con la legge regionale 3 marzo 2015, n. 22, recante «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014», un consistente numero di personale di categoria D è stato trasferito, per mobilità, dalle Province toscane alla Regione, mantenendo il proprio trattamento economico accessorio «differenziato rispetto a quello dei regionali».

La previsione di cui all'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, nel prevedere la possibilità di disporre la proroga degli incarichi di posizione organizzativa in essere fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, non risulterebbe «temporalmente allineata» con la necessità di assicurare la progressiva armonizzazione del trattamento economico accessorio del personale transitato dalle Province («ivi compresa la remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa»).

La Regione assume che la legge dello Stato (art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»), al fine di consentire tale progressiva armonizzazione, aveva consentito alle amministrazioni di incrementare il fondo per il salario accessorio. Era stata, tuttavia, posta la condizione che fossero rispettati i parametri indicati dall'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Tali parametri avrebbero dovuto essere definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui il medesimo art. 23 rinvia.

Tuttavia, il d.P.C.m. è stato pubblicato solo in data 4 maggio 2019 ed è entrato in vigore nell'ordinario termine di quindici giorni, quindi «a distanza di un solo giorno dal termine previsto dall'art. 13 ultimo comma del CCNL». La Regione sostiene che ne sarebbe derivata «la sostanziale, oggettiva impossibilità di procedere, entro tale termine, alle verifiche richieste dal citato comma 800, nonché alle ulteriori attività necessarie per l'attuazione del riassetto



organizzativo», presupponendo quest'ultimo «la stipula del contratto collettivo decentrato» recante, ai sensi dell'art. 7, comma 4, lettera *a*), del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, i «criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa».

In un siffatto contesto, la legge regionale, censurata dallo Stato, non costituirebbe «un tentativo di lesione di prerogative nazionali», ma risulterebbe «espressione degli autonomi poteri organizzativi dell'ente», ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 165 del 2001. In sostanza, secondo la Regione resistente, tale legge avrebbe disciplinato «un aspetto squisitamente organizzativo», come tale escluso dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto dall'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 e rimesso alla «discrezionalità programmatica» della Regione. Non sarebbe stata lesa la competenza dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, poiché non vi sarebbe stata invasione alcuna nell'area riservata alla contrattazione collettiva.

Inoltre, secondo la Regione, il termine indicato dall'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 sarebbe da intendersi quale termine ordinatorio e non perentorio e non comporterebbe decadenza alcuna. In conclusione, afferma la Regione, la legge impugnata sarebbe stata emanata nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale.

Neppure vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost., posto che «la norma trova applicazione per tutti i titolari di posizione organizzativa nell'ambito della Regione».

3.- Con successiva memoria, depositata in prossimità della data fissata per l'udienza, la Regione ha ribadito le proprie argomentazioni difensive, insistendo - in particolare - sulla «buona fede» del proprio operato, avendo essa, ancor prima della pubblicazione del d.P.C.m., avviato il necessario confronto sindacale prodromico alla revisione delle posizioni organizzative. Queste ultime - come la Regione riferisce - sono state, infine, conferite (a seguito dei decreti del Direttore generale n. 14618 del 9 settembre 2019, e n. 14668 del 10 settembre 2019) in data 12 settembre 2019, in esito ad apposita procedura di avviso.

Entrambe le parti hanno chiesto la decisione della causa allo stato degli atti, ai sensi del punto 1, lettera *c*), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020 (Ulteriori misure per garantire la continuità dei giudizi costituzionali durante l'emergenza COVID-19).

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), che si compone di tre articoli.

L'art. 1 detta la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa della Regione, prevedendo il proseguimento della loro efficacia «fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 23, comma 4, del D.Lgs. 75/2017 e, comunque, non oltre il 31 ottobre 2019». L'art. 2 stabilisce che dalla legge regionale «non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale». L'art. 3, infine, individua il giorno di entrata in vigore della legge.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in relazione alle disposizioni dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e ritiene che vi sia contrasto con l'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (da ora in avanti: CCNL) del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Tale art. 13, al comma 3, prevede che gli incarichi di posizione organizzativa ancora in essere, già conferiti sulla base dei precedenti contratti collettivi nazionali di comparto, avrebbero potuto essere prorogati - nelle more della definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative - non oltre il termine di un anno dalla data di sottoscrizione dello stesso CCNL.

La legge regionale impugnata, inoltre, contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., poiché, «autorizzando un'ulteriore proroga degli incarichi di posizione organizzativa conferiti, da cui evidentemente discendono effetti economici», determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana e il restante personale destinatario dell'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

2.- Preliminarmente, in punto di ammissibilità delle questioni proposte, deve evidenziarsi che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l'intera legge reg. Toscana n. 22 del 2019, composta, come detto, di



tre articoli. Anche se le specifiche doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1 della legge regionale, è di tutta evidenza che i tre articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure e, in conseguenza, circa lo scrutinio di costituzionalità (sentenza n. 22 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (tra le tante, sentenze n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

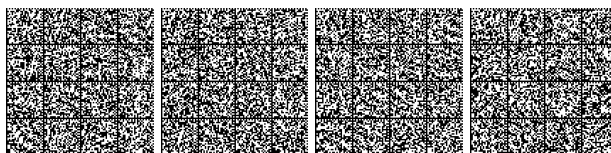
Questo è il caso della legge regionale impugnata, poiché gli artt. 2 e 3 hanno «funzioni meramente accessorie» rispetto al contenuto dell'art. 1 (sentenze n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di precisare gli effetti finanziari dell'intervento regionale e di regolarne l'efficacia temporale.

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

4.- La legge regionale impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri è preceduta da un ampio preambolo, in cui si sottolinea l'esigenza di adeguare l'assetto organizzativo regionale alle disposizioni del già citato contratto collettivo sottoscritto il 21 maggio 2018, anche in vista dell'obiettivo di «consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)». Il conferimento dei nuovi incarichi di posizione organizzativa (quali delineati nel previsto riassetto) è stato accompagnato da un necessario e parallelo incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, previsto dal legislatore statale. L'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) - richiamato nel preambolo della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 - ha stabilito infatti che gli enti presso cui è transitato il personale proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province (per effetto dell'art. 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni») possono provvedere all'incremento, entro una certa misura, dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, al fine di consentire la progressiva armonizzazione dello stesso trattamento di tale personale con quello del personale dell'amministrazione di destinazione. Coerentemente, l'art. 67 del citato CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha previsto che l'importo del Fondo «Risorse decentrate» è stabilmente incrementato sia con gli importi necessari a sostenere, a regime, gli oneri del trattamento economico del personale trasferito (a fronte di una corrispondente decurtazione delle risorse decentrate dell'amministrazione di provenienza), sia con gli importi corrispondenti agli adeguamenti dei fondi destinati al trattamento economico accessorio dello stesso personale trasferito, con apposita menzione proprio dell'ipotesi prevista dall'art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017 (art. 67, comma 2, lettera e, del CCNL).

Obiettivi di sperimentazione, volti analogamente a premiare la produttività e l'efficienza delle amministrazioni regionali attraverso un uso accorto del trattamento economico accessorio, si riscontrano, del resto, nella coeva scelta del legislatore statale di incrementare, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, a determinate condizioni, «l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti», come previsto dall'art. 23, comma 4, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», anche in deroga al limite generale previsto dal comma 2 dello stesso art. 23. In questo stesso arco temporale, peraltro, si colloca la vigenza del contratto collettivo stipulato il 21 maggio 2018, prima richiamato.

4.1.- Le posizioni organizzative oggetto della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 sono state istituite a far data dal Contratto collettivo nazionale del comparto Regioni e autonomie locali sottoscritto il 31 marzo 1999 (artt. 8 e seguenti) e, in seguito, sono state previste nel Contratto collettivo nazionale sottoscritto il 22 gennaio 2004 (in particolare, art. 10). Si tratta, secondo quanto inizialmente previsto dall'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), di figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure che rivestono carattere tecnico-scientifico e di ricerca. Tali figure sono ora previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), che, all'ultimo periodo, così recita: «Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono



essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Tali posizioni, secondo la contrattazione collettiva già richiamata, sono assegnate a personale di categoria D e - corrispondentemente a quanto, ora, indicato dal CCNL del comparto «Funzioni locali», sottoscritto in data 21 maggio 2018 - prevedono lo svolgimento di funzioni «di particolare complessità», per le quali è richiesto «un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa» (in linea con l'art. 13, comma 1, lettera a, del medesimo CCNL). Esse, inoltre, fanno riferimento ad attività che richiedono competenze specialistiche e che comportano responsabilità diretta verso l'esterno (in linea con l'art. 13, comma 1, lettera b, del già citato CCNL).

Nell'attingere alla contrattazione collettiva per la definizione delle funzioni inerenti a tali posizioni organizzative, la Regione Toscana ha inteso far fronte, nel caso specifico, alla mobilità di personale appartenente all'area D, proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province. Si tratta, in particolare, di personale che ha quale titolo di studio la laurea e che è chiamato a svolgere «attività con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali» (art. 13, comma 1, lettera b, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018). La Regione ha riferito in giudizio - e l'Avvocatura dello Stato non ha contraddetto tale affermazione - che si tratta, nel caso in esame, di avvocati (cui è affidata la rappresentanza e la difesa della stessa Regione in giudizio), e ingegneri (cui sono affidati incarichi di progettazione).

4.2.- Nel procedere all'assegnazione delle posizioni organizzative e nell'adibire il personale alle funzioni prima descritte, la Regione esprime dunque la propria discrezionalità nell'organizzazione amministrativa di uffici che impongono un alto livello di professionalità. Le posizioni che si rivelano speculari al conferimento dell'incarico di posizione organizzativa non sono equiparabili al più elevato profilo dei dirigenti, di cui non hanno né le funzioni né lo status.

Difatti, l'attribuzione di posizione organizzativa, fermo restando l'originario atto di reclutamento, si sostanzia, di volta in volta, nell'assegnazione del personale a funzioni caratterizzate da alto livello di responsabilità, che rispondono a specifiche esigenze degli uffici regionali. Come affermato di recente dalla Corte di cassazione, il conferimento di una posizione organizzativa non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale, ma unicamente l'attribuzione temporanea di una posizione di responsabilità, con correlato beneficio economico, alla scadenza della quale il dipendente resta inquadrato nella categoria di appartenenza, con il relativo trattamento economico (da ultimo, Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2019, n. 18561).

La posizione organizzativa, creata per sottrazione dalle funzioni dirigenziali, cui si fanno risalire ancor più pregnanti compiti strategici e di coordinamento, si caratterizza dunque per la temporaneità dell'assegnazione, cui corrisponde una quota accessoria della retribuzione. Essa può cessare anche prima del tempo indicato, «in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale» (così, per il caso che occupa, l'art. 14, comma 3, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018).

5.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il lavoro pubblico, anche regionale, deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili «pubblicistico-organizzativi» ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale della Regione prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. (tra le tante, sentenze n. 25 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012).

La proroga degli incarichi di posizione organizzativa già in essere, disposta dalla censurata legge reg. Toscana n. 22 del 2019, si iscrive in questo quadro di riferimento. Essa è stata dettata da evidenti ragioni di natura organizzativa, volte ad assicurare - specie in settori interessati dal trasferimento di personale e delle relative funzioni ai sensi della legge n. 56 del 2014 - la necessaria continuità dell'azione amministrativa (sentenza n. 252 del 2016). A questo non semplice innesto di personale in mobilità nell'assetto organizzativo regionale si collega una scelta discrezionale ispirata al principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (sentenze n. 23 del 2019 e n. 15 del 2017).

Nel caso di specie, in particolare, la Regione era chiamata ad assicurare la continuità delle funzioni già assegnate, nelle more dell'individuazione, con apposito d.P.C.m., dei parametri che consentissero di quantificare le complessive risorse per il trattamento accessorio del personale destinatario di posizioni organizzative (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75 del 2017, come richiamato dall'art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017). La Regione Toscana, nel prorogare le posizioni già attribuite, anche oltre il termine indicato dal CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ha quindi ritenuto di esercitare i poteri discrezionali di cui è titolare, premurandosi al contempo di consultare le parti sociali (come riferito in giudizio dalla Regione stessa, senza che ciò sia stato smentito dallo Stato) in vista dell'imminente riassetto delle posizioni organizzative.



Si deve inoltre precisare che, in data 19 maggio 2019 - e, dunque, a distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 - è entrato in vigore il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75 del 2017 (d.P.C.M. 8 marzo 2019, recante «Disposizioni, in via sperimentale, sul trattamento accessorio del personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane»). La Regione Toscana, subito dopo, si è prontamente attivata per concludere, entro tempi ragionevoli, il procedimento volto alla definizione delle nuove posizioni organizzative, ai sensi degli artt. 13 e seguenti del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, giungendo infine ad attribuirle formalmente in data 12 settembre 2019, con contestuale cessazione degli incarichi già attribuiti.

5.1.- Si deve dunque concludere con l'affermare che non è fondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.- Non è fondata neanche la censura della legge reg. Toscana n. 22 del 2019, prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 3 Cost.

Il ricorrente ritiene vi sia disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana ed il restante personale destinatario dell'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

La disciplina impugnata, ricondotta, come si è detto, nell'alveo della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, comporta di per sé l'esercizio di una discrezionalità piena, anche nella disciplina di aspetti dettagliati, quali sono da intendersi le proroghe degli incarichi di posizione organizzativa conferiti a personale in mobilità dalle Città metropolitane e dalle Province e ai correlati effetti economici che ne conseguono. Ne derivano possibili e ragionevoli differenziazioni fra le amministrazioni regionali, purché le scelte operate si svolgano nell'ambito delle competenze loro assegnate e nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

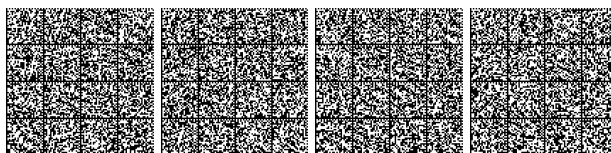
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 129

Ordinanza 26 maggio - 25 giugno 2020

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

Parlamento - Immunità Parlamentari - Intercettazioni indirette di magistrato in aspettativa per mandato parlamentare da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia - Conseguente esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri promosso parlamentare intercettato nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché, per quanto occorra, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia - Denunciata violazione delle prerogative di inviolabilità del parlamentare - Inammissibilità del ricorso.

- Atto del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione del 5 luglio 2019, prot. n. 17567/92/19D.
- Costituzione, artt. 67 e 68, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'atto del Procuratore generale presso la Corte di cassazione 5 luglio 2019, n. 17567/92/19D, in relazione all'intercettazione da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, del 9 maggio 2019, promosso da Cosimo Maria Ferri, nella qualità di membro della Camera dei deputati, con ricorso depositato in cancelleria il 12 novembre 2019, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019, fase di ammissibilità.

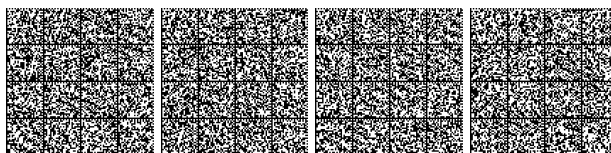
Udito il Giudice relatore Franco Modugno nella camera di consiglio del 20 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2020.

Ritenuto che il deputato Cosimo Maria Ferri ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - per violazione degli artt. 67 e 68, terzo comma, della Costituzione - nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, «nonché, per quanto occorra, [del] Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia», in relazione all'essere stato da quest'ultimo illegittimamente sottoposto, in via indiretta, a intercettazione di conversazioni, in assenza dell'autorizzazione della Camera dei deputati, richiesta dall'art. 68, terzo comma, Cost., nonché all'essere stato sottoposto, sulla base di tali intercettazioni, all'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione;

che il ricorrente premette di essere magistrato collocato fuori ruolo, in quanto in aspettativa per mandato parlamentare dal 19 marzo 2019;

che, in fatto, la difesa dell'onorevole Ferri deduce che, sulla base di intercettazioni di conversazioni captate a mezzo di metodologia cosiddetta trojan dall'utenza mobile in uso al dott. L. P. (il giorno 8 maggio 2019), emergeva che quest'ultimo avrebbe partecipato ad una riunione in data 9 maggio 2019;



che, nonostante in sede di intercettazione della fase preparatoria di detta riunione fosse emerso che ad essa avrebbe partecipato anche il ricorrente, deputato del Parlamento italiano, la stessa è stata oggetto di intercettazione ambientale, senza che l'autorità giudiziaria si fosse munita dell'autorizzazione di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che i relativi contenuti, poi, «sono stati trascritti, “contestati e illustrati agli indagati” e trasmessi al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione», il quale, a sua volta, li ha utilizzati per formulare contestazioni disciplinari nei confronti del ricorrente;

che, in punto di ammissibilità, secondo il ricorrente, il conflitto non riguarderebbe i rapporti tra autorità giudiziaria e lo specifico ramo del Parlamento presso il quale siede il soggetto nei cui confronti è stato avviato il relativo procedimento, ma si riferirebbe «alla relazione intercorrente tra autorità giudiziaria/Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione e singolo parlamentare avente lo status di magistrato in aspettativa»;

che l'autorità giudiziaria avrebbe agito non a fronte del diniego dell'autorizzazione da parte della Camera dei deputati, bensì senza aver richiesto l'apposita autorizzazione, e avrebbe, in tal modo, illegittimamente provveduto alla trascrizione delle relative intercettazioni, autorizzandone, peraltro, la completa ostensione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il quale ha, poi, esercitato l'azione disciplinare nei confronti del ricorrente;

che, pertanto, nel caso di specie sarebbero state lese «direttamente le prerogative del singolo parlamentare», poiché non verrebbe in evidenza la lesione della prerogativa dell'insindacabilità, ex art. 68, primo comma, Cost., ma l'inviolabilità personale rispetto alla realizzazione di intercettazioni di comunicazioni e conversazioni, di cui all'art. 68, terzo comma, Cost.;

che la *ratio* dell'immunità sancita da tale ultima disposizione sarebbe, infatti, proprio quella di proteggere le prerogative di cui il singolo parlamentare è titolare, «che verrebbero sicuramente lese dalle intercettazioni poste in essere [...] senza autorizzazione della Camera competente»;

che, su tali basi, l'intercettazione si configurerebbe quale attività che «afferisce alla sfera di inviolabilità del singolo parlamentare e non dell'Assemblea nel suo complesso considerata, con la conseguenza che, per la sua tutela, deve agire direttamente il deputato o senatore illegittimamente leso nelle proprie prerogative»;

che ciò differenzerebbe il caso oggi all'attenzione di questa Corte dalle ipotesi già risolte in senso negativo in materia di insindacabilità e configurerebbe una «situazione impregiudicata», rispetto alla quale, intendendo il ricorrente tutelare la propria sfera di inviolabilità personale, sarebbe configurabile la legittimazione attiva del parlamentare a sollevare conflitto uti singuli;

che ciò sarebbe, peraltro, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, la quale, nell'escludere la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto, ex art. 68, primo comma, Cost., avrebbe riconosciuto espressamente l'astratta possibilità che, in talune situazioni, il parlamentare possa ricorrere al conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria (è citata l'ordinanza n. 359 del 1999);

che tale orientamento - a parere del ricorrente - avrebbe «trovato recentissima conferma nell'ord. n. 17/2019», con la quale questa Corte avrebbe riconosciuto «espressamente la possibilità che, in talune situazioni, il singolo parlamentare possa rivolgersi ad essa in sede di conflitto tra poteri dello Stato»;

che, del pari, sussisterebbe il presupposto oggettivo, incentrandosi il conflitto essenzialmente sulla rivendicazione dell'integrità delle attribuzioni costituzionali di cui è titolare il singolo parlamentare;

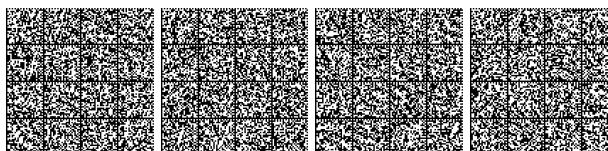
che, infatti, l'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, sulla base di intercettazioni poste in essere senza la preventiva autorizzazione della Camera dei deputati, si porrebbe in insanabile contrasto con quanto previsto dall'art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale prevede che «[q]uando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento [...] intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, [...] l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene»;

che, conseguentemente, chiara sarebbe la menomazione della sfera di competenza costituzionalmente tutelata di cui è titolare il singolo parlamentare;

che, per gli elementi già dedotti in punto di fatto, nel merito l'attività di intercettazione dell'incontro cui ha preso parte l'onorevole Ferri si configurerebbe come intercettazione indiretta, illegittima perché svolta senza la preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza;

che, secondo l'interpretazione fornita da questa Corte dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, sarebbe necessaria, infatti, l'autorizzazione preventiva tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione, anche se questa abbia luogo monitorando utenze di diversi soggetti (è richiamata la sentenza n. 390 del 2007);

che, alla luce di tali presupposti interpretativi, la Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 22 novembre 2016, n. 49538, dal canto suo, avrebbe affermato la illiceità e la radicale inutilizzabilità non solo della captazione, ma di ogni attività successiva all'intercettazione del parlamentare, svoltasi senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza;



che questa lettura troverebbe, altresì, conferma anche nelle linee guida elaborate dal Consiglio superiore della magistratura in materia di intercettazione, con la delibera del 29 luglio del 2016 (Ricognizione di buone prassi in materia di intercettazione di conversazioni), mediante le quali si prevede che, anche qualora si verificano intercettazioni casuali del parlamentare, queste non andrebbero immediatamente trascritte, ma «indicate nel brogliaccio con la dicitura “conversazione casualmente captata con parlamentare”»;

che, pertanto, le intercettazioni nel caso oggi all’esame di questa Corte sarebbero da considerarsi indirette e, di conseguenza, non avrebbero dovuto essere svolte o, comunque sia, non avrebbero dovuto essere trascritte, non essendo stata acquisita la previa autorizzazione della Camera di appartenenza;

che, dati questi presupposti, l’attività di intercettazione indiretta delle conversazioni dell’onorevole Ferri, espletata in contrasto con l’art. 68, terzo comma, Cost. e con le disposizioni della legge n. 140 del 2003 che ne danno attuazione, costituirebbe una lesione delle prerogative costituzionali del ricorrente, incidendo così negativamente anche sulla libertà e sull’indipendenza della funzione parlamentare, sancite dall’art. 67 Cost.

Considerato che il deputato Cosimo Maria Ferri ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - per violazione degli artt. 67 e 68, terzo comma, della Costituzione - nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, «nonché, per quanto occorra, [del] Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia», in relazione all’essere stato da quest’ultimo illegittimamente sottoposto, in via indiretta, a intercettazione di conversazione, in assenza dell’autorizzazione della Camera dei deputati, richiesta dall’art. 68, terzo comma, Cost., nonché all’essere stato sottoposto, sulla base di tali intercettazioni, all’azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione;

che nella presente fase del giudizio questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, prescritti dall’art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), affinché sussista il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, dunque, in questa fase la Corte è chiamata a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che il conflitto è stato sollevato da un singolo parlamentare, nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, «nonché, per quanto occorra», del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, per asserita lesione delle proprie prerogative costituzionali;

che deve essere preliminarmente chiarito che questa Corte non può valutare nella specie le denunciate menomazioni delle attribuzioni del singolo parlamentare, derivanti dalla supposta violazione dell’art. 67 Cost., in quanto il ricorrente si è limitato al richiamo della citata disposizione costituzionale senza addurre alcuna argomentazione al riguardo;

che, infatti, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, non è sufficiente che sia lamentata la lesione di parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che «il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 262 del 2017)» (ordinanza n. 280 del 2017);

che, quindi, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile in riferimento all’art. 67 Cost.;

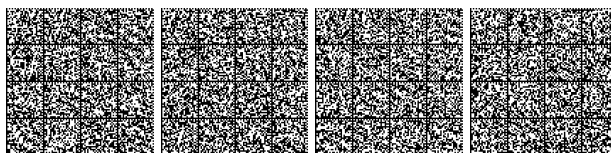
che, pertanto, la valutazione sull’ammissibilità del conflitto deve essere condotta solo alla luce dell’evocata violazione dell’art. 68, terzo comma, Cost.;

che la legittimazione del singolo parlamentare è stata riconosciuta da questa Corte a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., «inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare» (ordinanze n. 86 del 2020 e n. 17 del 2019; nello stesso senso anche ordinanze n. 60 del 2020, n. 275 e n. 274 del 2019);

che nell’ordinanza n. 17 del 2019 questa Corte ha precisato, però, che il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione»;

che, nel caso di specie, non vale a fondare la legittimazione del ricorrente la denunciata violazione dell’art. 68, terzo comma, Cost.;

che questa Corte ha chiarito, infatti, che la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’Assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (in questo senso ordinanze n. 17 del 2019 e n. 163 del 2018);



che, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest'ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l'opportunità di insorgere e di reagire eventualmente avverso le supposte violazioni (così, ancora, ordinanza n. 163 del 2018);

che questo è sicuramente il caso delle prerogative disciplinate dall'art. 68, terzo comma, Cost., le quali, come ha avuto modo di riconoscere in più occasioni questa Corte, sono riferibili alle Camere di appartenenza e non al singolo parlamentare;

che, infatti, la *ratio* della garanzia prevista all'art. 68, terzo comma, Cost., non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, «in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 9 del 1970)» (sentenza n. 38 del 2019);

che, inoltre, l'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale: quest'ultima trova sicuri «riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell'art. 15 Cost., secondo il quale la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni può avvenire solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge» (sentenza n. 390 del 2007);

che il bene protetto dalla disposizione costituzionale si identifica «con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi (riservatezza, onore, libertà personale), in ipotesi pregiudicati dal compimento dell'atto» (sentenze n. 390 del 2007 e n. 74 del 2013);

che destinatari delle tutele sancite dall'art. 68, terzo comma, Cost., dunque, «non sono i parlamentari uti singuli, ma le Assemblee nel loro complesso» (sentenza n. 390 del 2007);

che la disposizione costituzionale evocata dal ricorrente intende, pertanto, preservare la funzionalità, l'integrità di composizione (nel caso delle misure di libertà) e la piena autonomia decisionale delle Assemblee, rispetto ad indebite invadenze del potere giudiziario (così, ancora, sentenza n. 390 del 2007);

che, quindi, la qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte esclude che si possano configurare sfere di attribuzioni costituzionali dell'odierno ricorrente, a difesa delle quali questa Corte sarebbe chiamata ad intervenire;

che pertanto il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dall'onorevole Cosimo Maria Ferri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 130

Sentenza 5 maggio - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Rifinanziamento della spesa sanitaria per l'adeguamento agli indici ISTAT dell'indennità a favore degli assistiti affetti da talassemia - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Possibili deroghe alla disciplina statale in materia edilizia nei centri storici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Repubblica, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Inammissibilità della questione.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Siciliana - Interventi edilizi dei privati nei centri storici - Possibilità di intervento sugli immobili in base a studi di dettaglio parcellizzati senza il previo controllo della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Repubblica, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, nonché dei limiti statutari - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24, artt. 2, comma 28, e 3, comma 9, lettere *a*), modificativa dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13, e *b*), aggiuntiva del comma *5-bis* all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13.
- Costituzione, artt. 9, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo, e 118; statuto della Regione Siciliana, art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

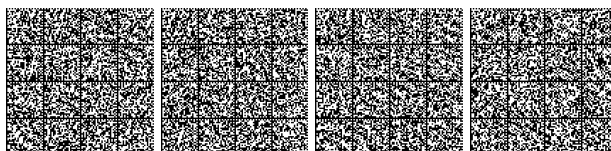
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 28, e 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Franco Modugno nell'udienza del 5 maggio 2020 svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere *a*) e *c*), senza discussione orale;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2019, depositato il successivo 20 febbraio, iscritto al n. 26 del reg. ric. 2019, in forza della delibera di impugnazione assunta dal Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2019, ha promosso questioni di legittimità in via principale:

a) dell'art. 2, comma 28, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), per violazione degli artt. 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo - quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» -, e 118 della Costituzione, anche in relazione al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502);

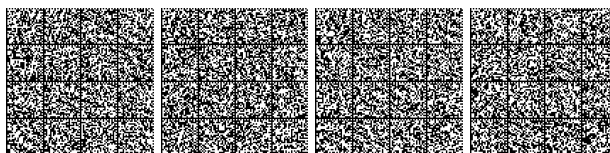
b) dell'art. 3, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, per violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in materia di tutela dei centri storici, e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.- L'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, rubricato «Rifinanziamento e riduzioni autorizzazioni di spesa», al comma 28, dispone un incremento dell'autorizzazione di spesa per le finalità dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia). Con il citato art. 2 si dispone, infatti, che «[l]'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 31, Allegato 1, della legge regionale n. 8/2018, per le finalità della legge regionale 1° agosto 1990, n. 20, articolo 7, comma 1, è incrementata di 1.046 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2018 (Missione 13, Programma 7, capitolo 413706)».

2.1.- Il ricorrente riferisce che, sin dal 2016, erano stati «mossi rilievi» critici alla Regione, in sede di Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato *LEA*), circa la previsione di cui all'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 20 del 1990, che conferisce ai malati per gravi forme di talassemia un'indennità vitalizia e un'indennità chilometrica, sul presupposto che il diritto statale vigente (ora, l'art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017) prevede, per tali categorie di soggetti, esclusivamente il diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria: l'erogazione di un vitalizio e di un rimborso chilometrico sembravano, dunque, integrare un livello superiore d'assistenza sanitaria. Afferma che la Regione Siciliana aveva fornito rassicurazioni allo Stato, qualificando l'indennità in questione come intervento di carattere sociale e non sanitario. Oggetto di rilievo - prosegue il ricorso - era stata pure la previsione di cui all'art. 41 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), che ha stabilito, integrando il menzionato art. 7 della legge reg. Siciliana n. 20 del 1990, l'adeguamento agli indici ISTAT dell'indennità per i pazienti affetti da talassemia. Anche in quella occasione, la Regione Siciliana avrebbe garantito che i costi di tale adeguamento avrebbero gravato su fondi regionali di natura sociale.

Il ricorso si fonda sul rilievo, derivante dall'esame della legge impugnata, che le risorse per le misure in esame «gravano ancora su fondi di natura sanitaria (missione 13)».

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la Regione Siciliana, eseguendo un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire livelli di assistenza superiori rispetto a quelli essenziali, e che la norma impugnata, dunque, viola il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria - principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. - che si è tradotto anche nel divieto, per le Regioni sottoposte al piano di rientro sanitario, di effettuare spese non obbligatorie di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004. Richiama, a sostegno della censura, la sentenza di questa Corte n. 104 del 2013, nonché, con riferimento più specifico all'applicabilità del principio del contenimento della spesa pubblica anche alle Regioni ad autonomia speciale, le sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015; richiama, altresì, la sentenza n. 175 del 2014, poiché il risanamento dei disavanzi di bilancio è obiettivo prioritario non solo in forza dei principi costituzionali, ma anche in ossequio ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.



2.3.- Precisa, in seguito, che i rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali sono regolati dal «principio dell'accordo», declinato nella forma della leale collaborazione, che la norma impugnata lederebbe per via della violazione dell'intesa raggiunta in materia di livelli essenziali d'assistenza sanitaria (LEA) nella seduta del 7 settembre 2016, propeedeutica all'adozione del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Sarebbe evidente, in tesi, la violazione sia dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo, sia dell'art. 118 Cost., come si desumerebbe dalle sentenze n. 103 del 2018, n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012 di questa Corte.

3.- L'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, rubricato «Modifiche di norme», al comma 9, apporta due modifiche alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 (Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici), e dispone: «[a]lla legge regionale 10 luglio 2015, n. 13 sono apportate le seguenti modifiche: *a*) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole “normativa vigente” aggiungere le parole “salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti”; *b*) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1”».

L'Avvocatura generale dello Stato premette che la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 contiene una nuova definizione delle tipologie edilizie dei centri storici e prevede che il Comune provveda a individuare l'appartenenza delle singole unità edilizie a ciascuna categoria mediante uno studio di dettaglio dell'intero centro storico (artt. 2 e 3).

3.1.- L'integrazione, all'art. 1, comma 2, del periodo «salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti», nella prospettiva del ricorrente, dispone il superamento delle norme per le “Zone Territoriali Omogenee A - centro storico”, ai sensi del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), che venivano invece fatte salve dalla legge regionale del 2015, nel caso in cui contrastassero con i contenuti degli “studi di dettaglio” di cui all'art. 3 della legge regionale medesima.

3.2.- L'introduzione del nuovo art. 5-bis dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, ad opera del comma 9 dell'art. 3 impugnato, consentendo la parcellizzazione in stralci dello studio di dettaglio, vanificherebbe l'obiettivo di compiere una elaborazione organica sull'intero centro storico per l'individuazione delle tipologie edilizie e per la conseguente programmazione degli interventi che è possibile effettuare. L'approvazione di questi stralci resterebbe demandata alla conferenza di servizi prevista dal comma 1 dell'art. 3, nell'ambito della quale, però, il parere della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali potrebbe risultare minoritario.

Il ricorrente sostiene che, permettendo che la proposta di attribuzione alle tipologie edilizie provenga pure dai privati, si renderebbe possibile la realizzazione di interventi anche molto impattanti, nell'ipotesi ad esempio dell'edilizia che venisse classificata “non qualificata” o “parzialmente qualificata”, senza che sia necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza (art. 4, comma 1, lettera *f*, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015). Orbene, il combinato disposto degli artt. 134, 136 e 146 cod. beni culturali tutela i centri storici, in quanto beni paesaggistici e aree di notevole interesse pubblico, imponendo che ogni intervento sia preventivamente autorizzato dall'amministrazione, per evitare che si rechi pregiudizio al valore tutelato. Le modifiche introdotte dalla normativa censurata consentirebbero però di intervenire sui centri storici in modo difforme da quanto in precedenza pianificato e autorizzato dalla Soprintendenza, minando così il principio ispiratore della legislazione in materia, che è quello dell'«approccio unitario (metodologico e valutativo) sul “bene culturale unitario centro storico”». A questo proposito, occorre tenere presente che le norme del citato d.lgs. n. 42 del 2004, qualificabili come «norme di grande riforma economico-sociale», si impongono anche alle Regioni dotate di autonomia speciale. A testimonianza dell'importanza riconosciuta da questa Corte alle norme contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, il ricorrente richiama le sentenze n. 66 del 2012, n. 164 del 2009 e n. 367 del 2007.

3.3.- Rileva, infine, il contrasto dell'art. 3, comma 9, della legge regionale impugnata con l'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana il quale, pur contemplando tra le materie di potestà legislativa regionale quella dell'«urbanistica», alla lettera *f*), e della «tutela del paesaggio», alla lettera *n*), precisa che tali attribuzioni sono esercitate «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

4.- La Regione Siciliana ha depositato, in data 25 marzo 2019, atto di costituzione in giudizio con controdeduzioni.



Con riguardo alle censure rivolte all'art. 2, comma 28, della legge regionale impugnata, essa riconosce che la Presidenza del Consiglio dei ministri, in sede di Comitato LEA, aveva formulato «rilievi» circa le misure regionali a beneficio dei talassemici, poiché riteneva integrassero un livello ulteriore di assistenza, e che, per parte sua, la Regione aveva dato rassicurazioni sul fatto che le risorse destinate a quelle spese non avrebbero gravato su fondi sanitari, costituendo misure di carattere sociale. La parte resistente afferma pure che la Regione ha ricevuto ulteriori osservazioni, dello stesso tenore, sull'art. 41 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, ed è tornata ad assicurare che l'adeguamento agli indici ISTAT dell'indennità avrebbe gravato su fondi regionali di natura sociale: per questa ragione, lo Stato avrebbe deciso di non impugnare detto articolo di legge regionale.

4.1.- Poiché il Presidente del Consiglio dei ministri ha invece proceduto all'impugnazione dell'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 sulla base del rilievo per cui le spese relative all'indennità gravano ancora su fondi di natura sanitaria, la Regione precisa che gli uffici degli Assessorati salute ed economia hanno attestato che il finanziamento dei benefici previsti dall'art. 7 della legge reg. Siciliana n. 20 del 1990 e sue successive modifiche è «esclusivamente a carico del bilancio regionale e non a carico delle risorse correnti del fondo sanitario». Per questo, la Regione sostiene che le misure non costituirebbero erogazione di livelli di assistenza sanitaria ulteriori rispetto ai LEA, ma si sarebbe verificata «solo l'impropria inclusione dei corrispondenti capitoli di bilancio (413706 - indennità vitalizia e 413707 - indennità chilometrica) nell'ambito della Missione 13 "Tutela della salute"», anzi che nell'ambito della Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", circostanza che ha dato adito «ad erronea interpretazione da parte dello Stato». Gli uffici competenti intenderebbero rimuovere definitivamente tale imprecisione, impegnandosi a formulare un'apposita iniziativa legislativa con il «primo disegno di legge utile», per includere l'intervento nella Missione 12.

4.2.- La Regione Siciliana, in conclusione, deduce l'impossibilità di applicare la giurisprudenza costituzionale in materia di piani di rientro dal disavanzo sanitario al caso di specie, non ricorrendo il carattere sanitario della spesa e, dunque, la violazione del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria. Ricorda, infine, che ultimamente questa Corte, con sentenza n. 172 del 2018, ha escluso l'illegittimità della norma di spesa relativa ai minori in adozione di cui alla legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), in ragione della natura sociale della misura.

5.- In data 27 aprile 2020, in prossimità della decisione, in forza delle modalità previste dall'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020, avente a oggetto «Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale, anche con collegamento da remoto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19», la Regione Siciliana ha depositato brevi note. In esse richiama la sentenza n. 94 del 2019 di questa Corte che, in linea con la sentenza n. 172 del 2018, ha deciso in senso favorevole alla parte resistente una questione di legittimità costituzionale analoga a quella oggi promossa in riferimento all'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, sottolineando che la Corte valuta la natura della misura per l'attinenza a una certa materia e non in base all'imputazione dell'intervento al settore della "Direzione generale della salute". L'intervento recato dalla norma impugnata - ribadisce - non avrebbe carattere sanitario e, dunque, l'impropria inclusione nell'ambito della Missione 13 "Tutela della salute" non varrebbe a sostenere le censure.

Afferma, in conclusione, che il capitolo relativo alla spesa oggetto del contenzioso sarebbe riclassificato come "Missione 12" in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-2022, che sarà approvato da parte dell'Assemblea regionale siciliana. Chiede, dunque, che il ricorso sia dichiarato inammissibile e/o infondato.

6.- In data 28 aprile 2020, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020 sopra richiamato, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato brevi note, insistendo sull'illegittimità della previsione di cui all'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018. Sarebbe evidente - si afferma - la natura sanitaria e non sociale della misura di sostegno ai malati di talassemia di cui si controverte e da ciò deriverebbe l'impossibilità per la Regione Siciliana, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, di garantire tale livello ulteriore di assistenza. Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che la finalità del beneficio erogato sia quella di tutelare, in maniera ulteriore rispetto a quanto già previsto dallo Stato, il bene fondamentale della salute, visto che l'erogazione avviene direttamente in favore del soggetto malato, per tutta la vita e per un importo di non modico valore (411, 62 euro mensili).

Queste caratteristiche farebbero differire il caso odierno da quello deciso da questa Corte con sentenza n. 94 del 2019, in cui si riconosceva natura socio-assistenziale alla misura all'epoca scrutinata. A conferma che le misure in sostegno dei malati di talassemia hanno natura sanitaria, l'Avvocatura sottolinea che lo Stato prevede un'adeguata forma d'assistenza, ricompresa nei LEA, rappresentata dal diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.



La Regione Siciliana non potrebbe, però, garantire tale livello ulteriore d'assistenza utilizzando risorse destinate a spese sanitarie, dovendo, invece, occuparsi di rientrare dal disavanzo assicurando al contempo l'erogazione delle prestazioni essenziali.

L'Avvocatura generale dello Stato afferma, inoltre, che la recente sentenza di questa Corte n. 62 del 2020 avrebbe rilievo per l'odierno giudizio, specie laddove stabilisce che la funzione sanitaria regionale va esercitata «coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica». Con riguardo alle difese esposte da parte resistente, con particolare riferimento all'impegno dell'amministrazione di modificare la Missione cui imputare le spese di cui si controverte, la difesa statale afferma che, malgrado il tempo trascorso, nessuna iniziativa legislativa in proposito è stata assunta, o comunque sia portata a termine, dalla Regione e che non è avvenuta, perciò, l'inclusione nella “Missione 12”.

6.1.- Insiste, in conclusione, pure sull'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della legge regionale impugnata, per contrasto con i parametri costituzionali e interposti già individuati, rilevando l'assenza di controdeduzioni della resistente sul punto, il che confermerebbe la fondatezza delle censure formulate.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 28, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), per violazione degli artt. 117, commi primo, secondo, lettera *m*), e terzo, - quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» -, e 118 della Costituzione, anche in relazione al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della medesima legge regionale per contrasto con gli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in materia di tutela dei centri storici, e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.- Le materie cui afferiscono le disposizioni impugnate sono potenzialmente riconducibili ad ambiti che lo statuto speciale di autonomia della Sicilia attribuisce alla competenza legislativa regionale.

In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso è ammissibile, perché fornisce una sufficiente motivazione circa «l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale» (da ultimo, sentenza n. 43 del 2020).

Questa Corte ha già affermato che dal ricorso, «valutato nel suo complesso», deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020). Ritenendosi «sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo» (così, già le sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013), si rileva che il ricorso fa riferimento all'applicabilità del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria alle Regioni ad autonomia speciale; del pari, con riguardo alle questioni relative all'art. 3, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, si osserva che le questioni si riferiscono a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontata con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti.

3.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, il quale dispone che «l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 31, Allegato 1, della legge regionale n. 8 del 2018, per le finalità della legge regionale 1 agosto 1990, n. 20, articolo 7, comma 1, è incrementata di 1.046 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2018 (Missione 13, Programma 7, capitolo 413706)», poiché, riconducendo le spese per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a fondi di natura sanitaria, violerebbe l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), anche in



riferimento al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), e l'art. 118 Cost., per contrasto col principio di leale collaborazione in materia di garanzia dei medesimi LEA, dal momento che il finanziamento di tale indennità costituirebbe un livello ulteriore d'assistenza che la Regione, in piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire.

3.1.- La Regione Siciliana conosceva la posizione critica dello Stato sulla previsione dell'indennità vitalizia in favore di pazienti affetti da gravi talassemie. Già in occasione delle riunioni del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato *LEA*) nel 2016, e successivamente nel 2018, lo Stato aveva rivolto, infatti, rilievi specifici alla Regione, in quanto quest'ultima, pur eseguendo misure di rientro dal disavanzo sanitario, riferiva le spese per l'indennità a fondi regionali per la tutela della salute. Dal canto suo, pure la Regione Siciliana ha riconosciuto, nelle sue difese, che vi era stata una «imprecisione» nell'inclusione dei corrispondenti capitoli di bilancio nella Missione 13 "Tutela della salute" e che occorreva riferire le spese alla Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". Si impegnava perciò a rimediare in occasione del primo disegno di legge utile.

Tuttavia, con la legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), la Regione ha autorizzato le spese per le indennità di talassemia sulla Missione 13 "Tutela della salute" - unitamente a quelle per l'indennità in favore di pazienti affetti dalla sindrome di Hansen - aumentando poi le risorse all'uopo stanziare con la legge reg. Siciliana n. 24 dello stesso anno.

La stessa Regione ha proceduto, dunque, con l'introduzione dell'art. 2, comma 28, della legge reg. n. 24 del 2018, non già a cambiare la "Missione" cui imputare le spese di cui si controverte, bensì a disporre un incremento (pari a 1.046 migliaia di euro) sulla medesima "Missione 13".

3.2.- Ciò premesso, la questione è fondata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), all'art. 7, rifinanziata negli anni successivi (da ultimo con l'art. 31, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e con l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, oggi impugnato), costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza.

L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'Allegato 7 al decreto, infatti, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza. Aggiungono una corresponsione monetaria mensile al beneficio, derivante dal risparmio delle quote di compartecipazione alla spesa sanitaria normalmente a carico dell'utenza, che già la normativa statale riconosce alle persone affette da tali patologie.

3.3.- La Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Per questo, deve considerarsi preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali.

La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo - adottato ai sensi dell'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, in continuità con il Programma operativo 2010-2012 e 2013-2015 - è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro. Questa Corte ha più volte stabilito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011) e ciò vale, per consequenzialità logica e sistematica, anche in riferimento ai Programmi di consolidamento, funzionali al raggiungimento di obiettivi ancora non realizzati in esecuzione delle precedenti misure.

Questa Corte ha altresì «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale», poiché essi sono funzionali «a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018).



La previsione di spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione Siciliana viola, dunque, i principi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica.

3.4.- Nell'eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria. Questa Corte ha da tempo chiarito l'«effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili» (sentenza n. 51 del 2013). Affermazioni valedoli oggi, anche alla luce di quanto recentemente rilevato da questa Corte sull'incapacità della Regione Siciliana di garantire adeguatamente alcune prestazioni ricomprese nei livelli essenziali, situazione questa il cui risanamento merita invece impegno prioritario.

Si è, infatti, affermato che la Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, qualifica «il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute». Nel bilancio della Regione Siciliana occorre, dunque, prevedere risorse finanziarie «complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese [devono] essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali» (sentenza n. 62 del 2020).

3.5.- L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento delle altre censure.

4.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, recante «Modifiche di norme», che introduce due modifiche alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 (Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici), disponendo che: «alla legge regionale 10 luglio 2015, n. 13 sono apportate le seguenti modifiche: a) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole “normativa vigente” aggiungere le parole “salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti”; b) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1”». L'articolo impugnato sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, pure, con le norme interposte di cui agli artt. 134, 136 e 146 cod. beni culturali, e con l'art. 14 statuto reg. Siciliana, che attribuisce a quest'ultima competenze legislative in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio da esercitarsi, però, nel rispetto dei limiti stabiliti dallo statuto.

5.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 3, comma 9, lettera a), consentendo la deroga alla disciplina statale di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), violerebbe i parametri sopra richiamati.

5.1.- La questione deve essere dichiarata inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata e posta in termini meramente assertivi.

Il ricorso si limita ad affermare che l'integrazione operata dall'art. 3, comma 9, lettera a), della legge regionale impugnata «dispone un completo superamento delle norme per le zone territoriali omogenee A - centro storico, ai sensi decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che sono state invece fatte salve dalla legge del 2015». La valenza derogatoria della disciplina statale doveva, però, essere provata, tanto più che la lettera della disposizione si riferisce espressamente alla sola necessità che le norme di attuazione degli strumenti urbanistici si adeguino ai contenuti della legge regionale.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'atto introduttivo del giudizio «deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (sentenza n. 286 del 2019; *ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2019, n. 152 e n. 109 del 2018, n. 261, n. 169 e n. 107 del 2017). L'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della censura, infatti, «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 286 del 2019 e, *ex plurimis*, sentenze n. 109 del 2018, n. 32 del 2017, n. 141 del 2016 e n. 82 del 2015).



La censura non supera, dunque, il vaglio di ammissibilità, a causa del difetto di motivazione della stessa.

6.- Infine, l'art. 3, comma 9, lettera *b*), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, nella prospettiva offerta dal ricorso, introdurrebbe la possibilità per i privati di effettuare interventi edilizi di vario genere sugli immobili presenti nei centri storici in base a studi di dettaglio parcellizzati e che prescindano dal controllo della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali. In questo modo, la legge regionale impugnata, aggiungendo il comma *5-bis* all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, determinerebbe una violazione dei principi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, sia perché rischia di pregiudicare la salvaguardia del centro storico come "bene unitario", sia perché esautorerebbe gli organi comunali e tecnici dei poteri che la normativa statale attribuisce loro.

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

6.2.- Prima di chiarire la portata della disposizione impugnata, occorre precisare che, pur in assenza di una legge statale *ad hoc* sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici "unitari" e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una "zona urbanistica", ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come "unità complessa", a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali.

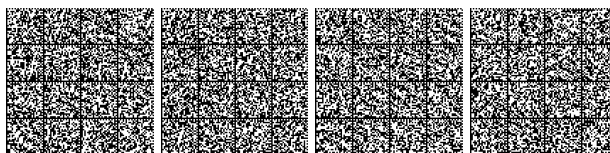
Bisogna, dunque, muovere dalla consapevolezza che questo «"patrimonio" intrinsecamente comune» merita le «cure della "Repubblica"» e che, dunque, nella cornice della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio (sentenza n. 140 del 2015). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018).

Così, le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell'ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici. In accordo con l'ordinamento statale, le Regioni stesse affidano a strumenti urbanistici comunali e al lavoro di uffici tecnici territorialmente competenti l'attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale.

6.3.- Fatte tali premesse, è ora utile tratteggiare la struttura e il contenuto della legge reg. Siciliana sulla tutela dei centri storici, per comprendere in quale trama la novella normativa si inserisca e debba essere inquadrata.

La legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 si prefigge di introdurre norme che valorizzino i centri storici siciliani attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione di aree urbane degradate (art. 1). A tali fini, si è prevista la possibilità di intervenire sugli immobili dei centri storici, con il dovere di rispettare differenti forme e limiti secondo la tipologia di immobile. Così, all'art. 2, sono definite le tipologie edilizie presenti nei centri storici, e, all'art. 3, viene stabilito che il Comune provveda a individuare l'appartenenza degli immobili alle diverse categorie mediante uno studio di dettaglio riguardante l'intero centro storico.

In particolare, «[l]'appartenenza delle singole unità edilizie alle tipologie di cui all'articolo 2 è individuata entro 240 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dell'ufficio tecnico comunale competente, con uno studio con effetti costitutivi, composto da una relazione esplicativa delle scelte e da una planimetria in scala non superiore a 1:500, approvato con deliberazione del consiglio comunale, previo parere reso in conferenza di servizi, indetta dall'ufficio tecnico comunale proponente che può avvalersi anche di consulenze esterne di comprovata esperienza, a cui partecipano la soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio, l'ufficio del genio civile, nonché eventuali enti competenti in materia». La delibera del consiglio comunale deve approvarsi entro 180 giorni dal deposito del citato studio e, in mancanza dell'approvazione della suddetta delibera, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, previa diffida a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, dispone l'intervento sostitutivo. Viene, inoltre, stabilito che, a seguito della pubblicazione del verbale della conferenza di servizi e dello studio di dettaglio, possano formularsi osservazioni od opposizioni; in tal caso, l'ufficio tecnico comunale indice un'apposita conferenza di servizi che, sentiti gli enti competenti, esprime a maggioranza un parere sulle eventuali



modifiche allo studio di dettaglio, cosicché il consiglio comunale, tenuto conto delle indicazioni formulate, deliberi l'approvazione dello studio (art. 3). Vengono poi individuati gli interventi che è possibile effettuare secondo la tipologia cui l'immobile appartiene (artt. 4 e 5).

6.4.- Come rilevato, la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 ha promosso l'adozione di uno studio che individui le tipologie immobiliari presenti nei centri storici in modo organico. Per vero, la legge era stata criticata perché lo studio di dettaglio non sembra configurarsi come vero e proprio strumento di pianificazione, bensì come un "catalogo" di tipologie edilizie definite in base a classificazioni astratte, inadeguato per l'obiettivo di recuperare e valorizzare i centri storici. Ciononostante, dal momento che la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 non ha formato oggetto di ricorso, questa Corte ha il dovere di pronunciarsi limitatamente alle integrazioni alla stessa che sono state sottoposte al suo giudizio.

L'introduzione, da parte della norma impugnata, del comma 5-bis dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 non determina l'attribuzione al privato della facoltà di effettuare interventi sugli immobili del centro storico sulla base di uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie, che egli trasmette al Comune per l'approvazione. Se così fosse, si dovrebbero rilevare la compromissione del ruolo che la normativa statale e regionale attribuisce ai Comuni e agli uffici tecnici, nonché il pregiudizio del valore del centro storico come bene unitario, che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto. Ciò contrasterebbe con i principi recati dal codice dei beni culturali che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale (di recente, sentenze n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016), attuative dell'art. 9 Cost. (sentenza n. 66 del 2012 e n. 367 del 2007) e che, in quanto tali, vincolano anche le autonomie speciali (nella materia di cui si tratta, sentenze n. 118 del 2019, n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016).

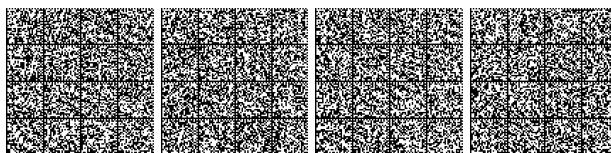
6.5.- Il sistema normativo derivante dall'integrazione operata dall'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 alla legge regionale n. 13 del 2015 «può essere interpretat[o] in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa» (sentenza n. 189 del 2016).

Innanzitutto, la facoltà del privato di proporre uno studio di dettaglio stralcio, relativo a una o più unità edilizie, si attiva solo nel caso in cui «l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1», risultando inadempiente agli obblighi introdotti con la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015. Il trascorrere del tempo nell'impossibilità di programmare interventi, compresi quelli di ristrutturazione o recupero, può determinare il decadimento del patrimonio immobiliare di rilievo storico e artistico. L'introduzione del comma 5-bis dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 finisce per stimolare le amministrazioni comunali rimaste inerti.

L'effetto dell'esercizio di detta facoltà è quello di determinare «l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal comma 1» del medesimo art. 3. La proposta proveniente dal soggetto privato, che comprensibilmente non si estende all'intero centro bensì a unità edilizie determinate, da lui conosciute e in riferimento alle quali intende programmare interventi, è utile, dunque, ad azionare il procedimento di cui al comma 1 per l'adozione dello studio di dettaglio che assegna le tipologie edilizie agli immobili dell'intero centro storico. I poteri di valutazione e controllo sulla pianificazione del centro storico che la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 ha attribuito a tutti gli organismi, tecnici e politici, che figurano nel procedimento scandito al comma 1 dell'art. 3, rimangono rigorosamente fermi. In questo senso, «non si può comunque addebitare alla norma denunciata [...] di aver "svuotato" le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica» (sentenza n. 46 del 2014). Del pari, alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali non sono sottratte prerogative; non risulta, perciò, indebolito il suo ruolo autonomo di controllo tecnico e di tutela dei valori paesaggistici.

Gli «interventi ammessi e modalità d'attuazione», di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, inoltre, non sono modificati dalla legge regionale impugnata, ragion per cui non può desumersi dal comma 5-bis dell'art. 3 la possibilità per il privato di effettuare interventi «anche molto impattanti», come temuto dal ricorrente, senza il previo intervento degli organi preposti alla pianificazione urbanistica per la tutela dei valori architettonici e paesaggistici del centro storico.

Il comma 5-bis dell'art. 3 introduce, così, una sollecitazione procedimentale in fase d'impulso all'avvio del procedimento, che non modifica l'oggetto di quest'ultimo. Essa potrà essere accolta se si verificasse che la tipologia immobiliare individuata per una o più unità edilizie è quella corretta, ragionando sul contesto in cui gli immobili s'inseriscono, e potrà, dunque, formare parte di quello studio più esteso, relativo al complesso degli immobili presenti nel centro storico, che il Comune deve adottare secondo le procedure previste, sia pure a fronte di un'iniziativa limitata a un singolo comparto edilizio.



Lo studio di dettaglio proposto dal privato deve, allora, essere valutato dai diversi uffici e organismi deputati alla pianificazione, compresa la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, per confluire nella più ampia individuazione delle tipologie edilizie presenti nel centro storico.

Sulla scorta di queste considerazioni, non è pregiudicato il valore unitario del bene finché non si svuota di contenuto il potere di coloro che sono responsabili di salvaguardarlo. La legge regionale impugnata, correttamente interpretata, non sottrae alle amministrazioni e agli uffici tecnici competenti gli strumenti utili a tutelare il centro storico nel suo complesso, anche a fronte di proposte provenienti da soggetti privati.

6.6.- In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 non è fondata, nei sensi di cui sopra, perché è possibile dare un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 28, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

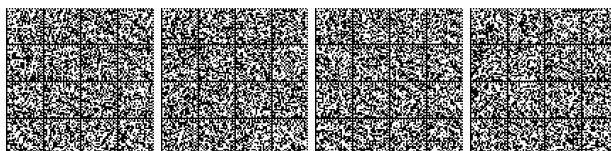
Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 131

Sentenza 20 maggio - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Regione Umbria - Cooperative di comunità - Coinvolgimento nella co-programmazione, co-progettazione e accreditamento previste dal Codice del Terzo settore - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- Legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2, art. 5, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 19 giugno 2019, iscritto al numero 70 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 32, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019 e depositato il 19 giugno 2019 (reg. ric. n. 70 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

Ai fini di tale legge regionale, e «in assenza di norme nazionali che le riconoscano, sono considerate “cooperative di comunità” le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile ed iscritte all'Albo delle cooperative di cui all'articolo 2512 del codice civile e all'articolo 223-*sexiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile, le quali, anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado



sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale» (art. 2); tali cooperative, oltre a rispettare quanto previsto dalle norme del codice civile in materia di società cooperative, stabiliscono la propria sede e operano in uno o più Comuni della Regione, nonché prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all'assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione.

Tali cooperative hanno «come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell'ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro» (art. 1).

Sono previsti sia la istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo regionale delle cooperative di comunità (art. 3), sia interventi finalizzati a sostenere il processo di sviluppo di tali cooperative, consistenti in finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione (art. 4).

L'art. 5, rubricato «Strumenti e modalità di raccordo», al comma 1 prevede tra l'altro che la Regione «riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare [...] *b*) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale».

La disposizione statale richiamata stabilisce al comma 1 che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli enti del Terzo settore (ETS), assicurano il coinvolgimento attivo di questi ultimi «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», definendo nei commi successivi i caratteri essenziali delle tre suddette forme.

1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione recata dall'impugnato art. 5, comma 1, lettera *b*), si porrebbe in contrasto con quella statale da essa richiamata perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l'art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106», limiterebbe detto coinvolgimento ai soli ETS, elencati dall'art. 4 dello stesso decreto, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità.

In aggiunta, si sottolinea che il coinvolgimento delle cooperative di comunità previsto dalla norma regionale comporterebbe «nella sostanza, l'omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

In tal modo, la norma regionale avrebbe ampliato il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (è richiamata la sentenza n. 185 del 2018).

2.- Con atto depositato il 26 luglio 2019 si è costituita la Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

La resistente evidenzia anzitutto che le cooperative di comunità, pur essendo ormai molto diffuse sul territorio, non sono normativamente disciplinate a livello nazionale.

Ricorda poi i contenuti di una proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura, avente a oggetto proprio la disciplina di tali cooperative, mai divenuta legge.

Segnala anche che diverse Regioni hanno approvato norme sulle cooperative di comunità con specifiche leggi (Abruzzo, Liguria, Puglia, Sardegna e Sicilia) oppure inserendo articoli a queste dedicati nelle leggi regionali sulla cooperazione (Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana).



2.1.- Con riferimento al motivo di ricorso, la Regione Umbria osserva che dalla definizione di cooperativa di comunità fornita dall'art. 2 della legge regionale impugnata risulterebbero «evidenti [...] le finalità di carattere sociale perseguite da tale tipo di società», e ciò farebbe ritenere le cooperative di comunità sempre ricomprese nell'ambito degli ETS tra i quali l'art. 4 del d.lgs. n. 117 del 2017 menziona «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali».

In particolare, la definizione di impresa sociale è fornita dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106» e le cooperative di comunità ben vi rientrerebbero poiché tale norma statale consente di acquisire la qualifica di impresa sociale a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti in forma di società, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

A sostegno della qualificazione delle cooperative di comunità come specifica forma di impresa sociale la resistente riporta anche alcuni passaggi dello «Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di comunità», tratto dal sito del Ministero dello sviluppo economico.

In conclusione, le cooperative di comunità, in quanto riconducibili al modello della impresa sociale, rientrerebbero nell'ambito degli ETS e, pertanto, la norma regionale impugnata non violerebbe in alcun modo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale replica agli argomenti esposti dalla Regione Umbria nell'atto di costituzione nonché, in prossimità dell'udienza, delle brevi note ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera c).

In particolare, la memoria sottolinea che il d.lgs. n. 112 del 2017, innovando rispetto alla previgente disciplina della impresa sociale (contenuta nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 recante «Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118», oggi abrogato), non farebbe più riferimento «al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2006), ma all'esercizio, in via stabile e principale, di «un'attività di impresa di interesse generale» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 2017). Inoltre, l'elenco delle attività considerate di interesse generale, contenuto nell'art. 2, ricalcherebbe solo in parte quello dell'abrogato art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006, avendo aggiunto molti altri settori in cui l'impresa sociale può esercitare l'attività.

Ricorda poi che il citato d.lgs. n. 112 del 2017 equipara *ex lege* alle imprese sociali le cooperative sociali costituite ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), a prescindere dal possesso, da parte delle seconde, di tutti i requisiti che, per lo stesso decreto delegato, un'impresa deve necessariamente possedere per poter essere qualificata come impresa sociale.

La memoria afferma quindi che le cooperative di comunità, come individuate dal legislatore umbro, non presenterebbero le caratteristiche né delle imprese sociali, né delle cooperative sociali, essendo prive dei connotati tipici e propri di tali tipologie di imprese. Ciò in quanto la forma societaria normata dall'art. 2 della legge regionale impugnata si caratterizzerebbe soltanto per il semplice e generico scopo mutualistico proprio di tutte le società cooperative, ai sensi dell'art. 2511 del codice civile, e non integrerebbe, soprattutto sul piano oggettivo, «le tipologie, d'impresa e societarie, puntualmente definite e disciplinate, rispettivamente, dal d.lgs. n. 112/2017 e dalla l. n. 381/1991», in ragione delle specifiche e tassative attività esercitate.

Quanto ai contenuti dello studio di fattibilità richiamato dalla difesa della Regione, la memoria non li ritiene rilevanti: per un verso, il documento risale al 2016, ed è quindi anteriore sia alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, sia alla riforma degli ETS; per altro verso, il fatto che lo stesso analizza le cooperative di comunità essenzialmente dal punto di vista sociale ed economico confermerebbe che si sarebbe in presenza di un fenomeno non giuridico.

Nelle brevi note, il ricorrente ribadisce che il coinvolgimento nelle attività di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 sarebbe riservato ai soli ETS; pertanto, non ne avrebbero titolo i «soggetti che, pur presentando tratti per certi versi assimilabili a quelli degli enti tipizzati» - ma tali non sarebbero le cooperative di comunità -, non possiedono la qualifica di ETS. Le eventuali eccezioni a tale regola sarebbero puntualmente previste e disciplinate dal d.lgs. n. 117 del 2017 che, infatti, ha espressamente individuato ipotesi di enti del Terzo settore *ex lege*, quali le cooperative sociali costituite ai sensi della legge n. 381 del 1991 e l'Associazione della Croce Rossa italiana.



Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

La legge regionale in esame considera cooperative di comunità le società cooperative che «anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale» (art. 2).

Secondo la suddetta legge regionale, le società cooperative, per ottenere il riconoscimento di cooperativa di comunità, stabiliscono la propria sede e operano in uno o più Comuni della Regione, nonché prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all'assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione. Tali cooperative, infatti, hanno «come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell'ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro» (art. 1).

Sono previsti sia la istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo regionale delle cooperative di comunità (art. 3), sia interventi finalizzati a sostenere il processo di sviluppo di tali cooperative, consistenti in finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione (art. 4).

L'art. 5, rubricato «Strumenti e modalità di raccordo», al comma 1 prevede, tra l'altro, che la Regione «riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare [...] *b*) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale».

1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione recata dall'impugnato art. 5, comma 1, lettera *b*), si porrebbe in contrasto con quella statale da essa richiamata perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l'art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *b*), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (d'ora in avanti *CTS*) limiterebbe detto coinvolgimento ai soli enti del Terzo settore (ETS), individuati dall'art. 4 del decreto stesso, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità. La previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità comporterebbe, «nella sostanza, l'omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

In tal modo, la norma regionale amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.2.- A confutazione della censura, la resistente argomenta che la definizione di cooperativa di comunità fornita dal legislatore regionale renderebbe evidenti le finalità di carattere sociale perseguite da tale tipo di società, oggetto di disciplina da parte di numerose Regioni, ma non da parte dello Stato.

Nel senso della infondatezza del ricorso, essa richiama l'elencazione degli ETS contenuta nell'art. 4 *CTS* e, in particolare, «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali». Le cooperative di comunità rientrerebbero, infatti, in ogni caso nella definizione di impresa sociale posta dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera *c*) della legge 6 giugno 2016, n. 106», poiché tale qualifica spetterebbe a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti in forma di società, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di



interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

2.- La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1.- Nel ricorso statale assume un ruolo centrale il contenuto dell'art. 55 CTS, che la norma regionale impugnata renderebbe riferibile a un soggetto, la cooperativa di comunità, privo della qualifica di ETS.

Su tale norma statale è quindi opportuno soffermarsi.

Questa, al comma 1, stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Nei commi successivi la suddetta disposizione specifica che:

«2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

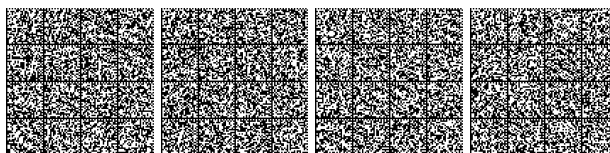
Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.

Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso.

Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese.

Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituyente» (sentenza n. 309 del 2013).

È in esplicita attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria - strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del



sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328) -.

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

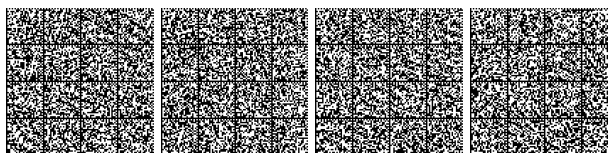
Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”.

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Del resto, lo stesso diritto dell'Unione - anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) - mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali).

2.2.- Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».



Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica.

Infatti, la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva "terzietà" (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

2.3.- Risulta quindi pertinente, salvo quanto si chiarirà di seguito, la censura del ricorrente che prefigura una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile: in effetti, qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall'art. 55 CTS si verifichebbe, come appunto rileva il ricorso statale, un'indebita omologazione di tali cooperative agli ETS, «i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

Questa Corte nella sentenza n. 185 del 2018 ha, infatti, precisato che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia «ordinamento civile» non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche».

Il legislatore regionale, quindi, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS, non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici.

2.3.1.- Tuttavia, va rilevato che la legge reg. Umbria n. 2 del 2019 non contiene, in nessuna sua disposizione, un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS.

Ai sensi dell'art. 1 della legge regionale impugnata, il riconoscimento e la promozione da parte della Regione del ruolo e della funzione delle cooperative di comunità si realizzano, infatti, «nel rispetto degli articoli 45, 117 e 118, quarto comma della Costituzione e della normativa nazionale», della quale vengono necessariamente qui in rilievo il CTS e il d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale.

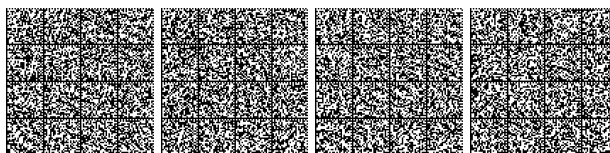
Piuttosto, l'art. 2 della legge regionale, nel riferirsi in termini generali alle società cooperative, lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale sottotipo adottare all'interno della comune forma societaria cooperativa: in sostanza, se costituire una cooperativa sociale ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), una cooperativa a mutualità prevalente, ai sensi degli articoli da 2512 a 2514 del codice civile, ovvero una cooperativa il cui statuto non contempli le clausole di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.

Ne deriva che le cooperative di comunità, proprio in forza della normativa statale, possono: a) essere costituite come cooperative sociali e, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 2017, «acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali»; oppure b) essere qualificate come imprese sociali, in quanto però rispettino i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. n. 112 del 2017 - tra i quali in primo luogo l'assenza di scopo di lucro - e si iscrivano nell'apposita sezione del registro delle imprese, manifestando così l'adesione al complessivo regime della impresa sociale, atteso che, per tale tipologia di ETS, il predetto adempimento «soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore» (art. 11, comma 3, CTS).

In entrambe queste ipotesi non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS.

Nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano differentemente costituite (perché gli statuti non contemplano la clausola di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.) o qualificate (perché le cooperative non ritengano di acquisire la qualifica di impresa sociale), rimane fermo - contrariamente all'assunto della difesa regionale secondo cui le evidenti finalità di carattere sociale perseguite dalle cooperative di comunità farebbero sempre ricomprendere quest'ultime nell'ambito delle imprese sociali - che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'art. 55 CTS.

La norma impugnata ben può però essere interpretata nel senso di non contraddire questa conclusione, in quanto - oltre a prevedere l'adozione di «appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative



di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale» - domanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del [CTS] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità».

L'uso della congiunzione «e» nell'ultima parte del richiamato periodo conferma un'interpretazione per cui la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 CTS è tenuta distinta da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come *ETS*), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime.

Tale interpretazione consente, in definitiva, di escludere il vulnus prospettato dal ricorrente, perché la norma censurata non comporta alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano. Essa, infatti, consente di disciplinare: *a)* le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli *ETS*, come qualificati dalla normativa statale (e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali); *b)* le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano “soltanto” così qualificabili (e non anche come *ETS*) e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli *ETS* ai sensi del citato art. 55 CTS.

Alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, va da sé che gli schemi di convenzione-tipo, richiamati dalla disposizione impugnata e da adottare da parte della Regione, sono necessariamente diversi, quanto a presupposti e contenuti, dalle forme di coinvolgimento tipicamente disciplinate per gli *ETS*, perché, qualora attengano a cooperative di comunità non qualificabili all'interno di tale perimetro, la relazione convenzionale con l'ente pubblico si pone su basi diverse da quella accordata ai primi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

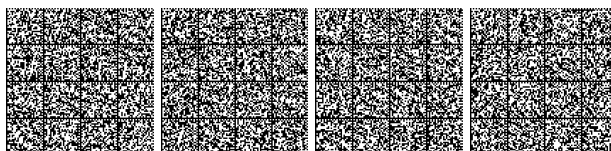
Luca ANTONINI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 132

Ordinanza 9 - 26 giugno 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato - Trattamento sanzionatorio - Pena detentiva (congiunta o alternativa a pena pecuniaria) - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di espressione, anche come enunciato dalla CEDU e interpretato dalla Corte EDU, nonché del principio di offensività e della funzione di prevenzione generale e speciale della pena - Necessità di nuovo bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica - Intervento riservato alla discrezionalità del legislatore - Rinvio della decisione all'udienza del 22 giugno 2021, con conseguente sospensione dei giudizi *a quibus*.

- Legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13; codice penale, art. 595, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

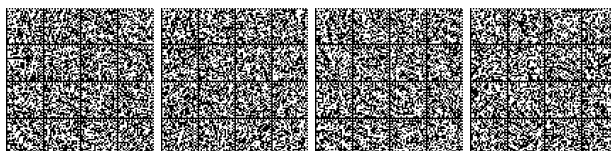
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, con ordinanza del 9 aprile 2019 e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 149 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 38 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di P. N., nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi il Giudice relatore Francesco Viganò e gli avvocati Francesco Paolo Chioccarelli per P. N., Giuseppe Vitiello per il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) e gli avvocati dello Stato Maurizio Greco e Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'udienza pubblica del 9 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a)* e *d)*, in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Giuseppe Vitiello, Francesco Paolo Chioccarelli, Maurizio Greco e Salvatore Faraci pervenute rispettivamente in data 13, 25 e 29 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 aprile 2019, iscritta al n. 140 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) «per le ragioni di cui in motivazione».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere sulla responsabilità penale di P. N., imputato del delitto di diffamazione a mezzo stampa, e di A. S., imputato in quanto direttore responsabile per omesso controllo, per aver attribuito alle persone offese un fatto determinato (l'affiliazione a un sodalizio mafioso) non corrispondente al vero alla luce degli atti di indagine dell'autorità giudiziaria. Poiché, secondo il rimettente, la condotta diffamatoria risulta sussumibile tanto nella fattispecie generale di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., quanto in quella di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, il giudizio di merito non potrebbe essere definito indipendentemente dalla soluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ravvisa anzitutto il contrasto tra le disposizioni censurate e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU.

Rilevato che la libertà di espressione è tutelata sia dall'art. 10 CEDU, sia dall'art. 21 Cost., sicché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo formatasi sulla disposizione convenzionale andrebbe utilizzata come «strumento di ampliamento e adeguamento del diritto interno», il giudice *a quo* osserva che, secondo il consolidato orientamento della Corte EDU, risulterebbe contraria all'art. 10 CEDU, in quanto eccessiva e sproporzionata, la previsione anche solo in astratto della pena detentiva per i delitti di diffamazione a mezzo stampa, salvo che in circostanze eccezionali ove si determini una grave lesione di altri diritti fondamentali, come ad esempio in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza (sono citate le sentenze della Corte EDU 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania).

Non sussisterebbero ostacoli al recepimento di tale consolidata giurisprudenza della Corte EDU, in assenza, nell'ordinamento interno, di valori o principi costituzionali suscettibili di prevalere sulla libertà di espressione, tutelata tanto dall'art. 10 CEDU, quanto dall'art. 21 Cost.

Né sarebbe possibile adottare un'interpretazione convenzionalmente orientata delle norme censurate, ritenendo soggette a pena detentiva «esclusivamente le condotte diffamatorie a mezzo stampa che rivestano i caratteri dell'eccezionalità». Tale interpretazione si porrebbe infatti in contrasto con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, corollari del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., che impedirebbero al giudice di integrare la norma incriminatrice con il requisito dell'eccezionalità, «i cui precisi contorni e confini, peraltro, dovrebbero pur sempre essere determinati puntualmente dal legislatore, cui spetta in via esclusiva il potere di legiferare in materia penale».

Non potrebbe, infine, essere seguito l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha ritenuto la disciplina della diffamazione a mezzo stampa conforme all'art. 10 CEDU, sul rilievo dell'eccezionalità delle circostanze in cui i giudici di merito avevano irrogato la pena detentiva, poiché le valutazioni della Corte di cassazione sono state disattese dalla Corte EDU nelle citate pronunce Sallusti e Belpietro.

Le disposizioni censurate risulterebbero altresì contrarie agli artt. 3 e 21 Cost., in quanto la previsione di una pena detentiva per i reati di diffamazione a mezzo stampa sarebbe «manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionata rispetto alla libertà di manifestazione di pensiero, anche nella forma del diritto di cronaca giornalistica, fondamentale diritto costituzionalmente garantito dall'art. 21 Cost., la cui tutela, in assenza di contrari interessi giuridici interni prevalenti, non può che essere favorevolmente estesa nelle forme stabilite dalla giurisprudenza della Corte Edu, eliminando così, salvi i "casi eccezionali", anche la mera comminazione di qualunque pena detentiva».

Secondo il rimettente, poi, la comminatoria di una pena detentiva per le condotte di diffamazione a mezzo stampa si porrebbe in contrasto con il principio di offensività, ricavabile dall'art. 25 Cost., «in quanto totalmente sproporzionata, irragionevole e non necessaria rispetto al bene giuridico tutelato dalle norme incriminatrici in questione, ovvero il rispetto della reputazione personale».

Le norme censurate vanificherebbero, infine, la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., attesa la «inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa». Ciò in quanto detta sanzione, essendo sproporzionata al metro della giurisprudenza della Corte EDU, risulterebbe in concreto inapplicabile e, quindi, inidonea a orientare la condotta sia della generalità dei consociati, sia del singolo giornalista.



1.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno siano dichiarate inammissibili o infondate.

L'ordinanza di remissione sarebbe anzitutto insufficientemente motivata in punto di rilevanza delle questioni. Il giudice *a quo* avrebbe ommesso di precisare se le affermazioni diffamatorie oggetto di imputazione fossero frutto di una distorta valutazione di fatti reali o costituissero una notizia pacificamente falsa; profilo questo rilevante per la valutazione della conformità delle norme censurate agli artt. 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, l'inflizione della pena detentiva per il delitto di diffamazione a mezzo stampa non contrasterebbe con l'art. 10 CEDU in caso di propalazione di una notizia pacificamente falsa.

Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce poi l'oscurità del *petitum* dell'ordinanza di remissione, che non consentirebbe di comprendere se il rimettente aspiri a ottenere una pronuncia ablativa delle disposizioni censurate, una pronuncia manipolativa in punto di pena ovvero una pronuncia additiva in ordine alla delimitazione delle condotte incriminate.

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia inoltre che l'accoglimento del *petitum* - comunque inteso - non eliminerebbe in toto i censurati profili di illegittimità costituzionale del trattamento sanzionatorio previsto per il reato di diffamazione, in quanto l'art. 595 cod. pen. prevede comunque, anche in relazione a ipotesi diverse dalla diffamazione a mezzo stampa, la possibilità di irrogare la pena detentiva in via alternativa rispetto alla pena pecuniaria.

L'interveniente eccepisce infine l'omessa adozione, da parte del giudice *a quo*, di un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata delle norme censurate, in presenza di un diritto vivente indirizzato nel senso della legittimità della pena detentiva nelle ipotesi di diffamazione a mezzo stampa caratterizzate dagli elementi di eccezionalità delineati dalla giurisprudenza della Corte EDU, in particolare nelle sentenze 16 aprile 2009, Egeland e Hanseid contro Norvegia e 22 aprile 2010, Fatullayev contro Azerbaijan.

1.3.- Si è costituita in giudizio la parte P. N., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno.

La parte privata richiama le pronunce della Corte EDU già citate dal rimettente (Belpietro contro Italia e Sallusti contro Italia), nonché la sentenza Ricci contro Italia dell'8 ottobre 2013, per dedurre che la previsione della pena detentiva in relazione alle condotte di diffamazione a mezzo stampa sarebbe compatibile con l'art. 10 CEDU solo in presenza di circostanze eccezionali, riconducibili a gravi lesioni di diritti fondamentali (quali la diffusione di discorsi d'odio o l'istigazione alla violenza), che non risulterebbero integrate dalla diffamazione realizzata mediante attribuzione di un fatto determinato.

Alla luce di tale giurisprudenza, l'art. 595, terzo comma, cod. pen. potrebbe essere interpretato in maniera conforme all'art. 10 CEDU, nel senso che la pena detentiva, ivi prevista in via alternativa alla pena pecuniaria, sia irrogabile solo in presenza di una condotta di diffamazione a mezzo stampa connotata dal ricorrere di circostanze eccezionali.

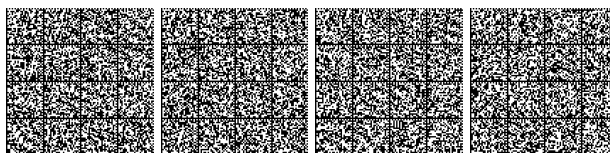
Siffatta interpretazione non potrebbe invece essere prospettata in relazione all'art. 13 della legge n. 47 del 1948, poiché detta disposizione commina la pena detentiva in via congiunta (e non alternativa) alla pena pecuniaria per tutte le ipotesi di diffamazione a mezzo stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, a prescindere dalla gravità della singola condotta.

Né potrebbe opinarsi diversamente, in base al rilievo che l'art. 13 della legge n. 47 del 1948 configura non un'autonoma ipotesi di reato, ma una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, come tale bilanciabile ex art. 69 cod. pen. con eventuali circostanze attenuanti, con conseguente possibilità che il giudice pervenga a escludere l'applicazione della pena detentiva. Da un lato, infatti, qualora la circostanza aggravante di cui all'art. 13 della legge n. 47 del 1948 operi da sola ovvero in concorso con altre circostanze aggravanti, il giudice dovrebbe comunque applicare la pena detentiva congiuntamente alla pena pecuniaria; dall'altro lato, in caso di concorso tra circostanze eterogenee, sarebbe rimesso alla discrezionalità del giudice l'eventuale giudizio di prevalenza o equivalenza delle circostanze attenuanti rispetto all'aggravante in parola.

1.4.- Con atto depositato l'8 ottobre 2019, il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) è intervenuto in giudizio ad adiuvandum, ai sensi dell'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo alla Corte di dichiarare ammissibile l'intervento e di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

L'interveniente illustra diffusamente la giurisprudenza della Corte EDU relativa ai requisiti di compatibilità con l'art. 10 CEDU della punizione delle condotte di diffamazione a mezzo stampa e della previsione della pena detentiva, deducendone la contrarietà della disciplina censurata dal rimettente alla garanzia convenzionale della libertà di espressione.

Il CNOG evidenzia poi che un filone della giurisprudenza di legittimità (sono richiamate Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 13 marzo 2014, n. 12203 e 19 settembre 2019, n. 38721), in adesione ai principi espressi dalla



Corte EDU, riterrebbe che, in relazione alle condotte di diffamazione a mezzo stampa, l'irrogazione della pena detentiva sia giustificata solo in presenza di gravi lesioni dei diritti fondamentali, quali quelle derivanti dalla propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

1.5.- Con ordinanza n. 37 del 2020, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio del CNOG, sul rilievo che, ai sensi che l'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e secondo la costante giurisprudenza della Corte, nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio; interesse da ritenersi in specie sussistente, in relazione alla competenza disciplinare attribuita al CNOG dall'art. 20, primo comma, lettera d), dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista).

1.6.- Con atto depositato telematicamente il 3 marzo 2020, oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*.

1.7.- Il 31 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, insistendo per la declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno. Riproposte le argomentazioni già sviluppate nell'atto di intervento, l'interveniente soggiunge che le fattispecie di cui agli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948 configurano aggravanti speciali del reato di diffamazione, come tali bilanciabili con eventuali circostanze attenuanti, sicché il giudice potrebbe scegliere se applicare la pena detentiva o quella pecuniaria in funzione della maggiore o minore gravità della condotta di diffamazione a mezzo stampa, con conseguente piena conformità della normativa censurata alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di libertà di espressione.

Con specifico riferimento al caso oggetto del giudizio *a quo*, inoltre, l'attribuzione alla persona offesa di una condotta illecita, poi rivelatasi inveritiera, determinerebbe una lesione della presunzione di non colpevolezza, tutelata dagli artt. 27, secondo comma, Cost. e 6, paragrafo 2, CEDU, così concretando una delle circostanze eccezionali che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, giustificano l'applicazione della pena detentiva al giornalista colpevole di diffamazione.

1.8.- Rispettivamente in data 19 maggio, 29 maggio e 31 maggio 2020, in tutti i casi oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono pervenute alla cancelleria della Corte, via posta elettronica certificata, altrettante opinioni scritte del Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana in qualità di *amicus curiae*.

1.9.- Il 26 maggio 2020 la parte P. N. ha depositato, fuori termine, memoria integrativa.

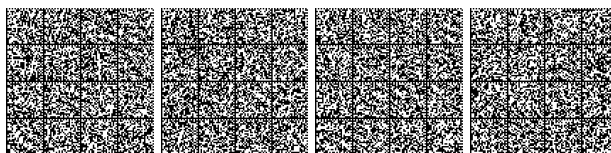
2.- Con ordinanza del 16 aprile 2019, iscritta al n. 149 del r.o. 2019, il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa».

2.1.- Il rimettente espone di dover giudicare della responsabilità di G. D.T., imputato del delitto di cui agli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, per avere, in qualità di direttore di un quotidiano, offeso la reputazione di F. C. mediante la pubblicazione di un articolo privo di firma, nel quale si attribuiva alla persona offesa la cessione di stupefacente a una terza persona, malgrado l'avvenuto proscioglimento di F. C. in relazione a tale fatto.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* espone che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, il delitto di cui G. D.T. è imputato (diffamazione realizzata con la pubblicazione dell'articolo in questione e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato) risulta punibile con la pena della reclusione da uno a sei anni, prevista in via cumulativa e non alternativa rispetto alla multa di 258 euro.

Non sussisterebbero poi ragioni per prosciogliere l'imputato il quale, pur tratto in giudizio nella qualità di direttore responsabile del quotidiano, sarebbe chiamato a rispondere direttamente della condotta diffamatoria realizzata mediante la pubblicazione dell'articolo privo di firma. Del resto, la questione rimarrebbe rilevante anche ove, all'esito del dibattimento, si dovesse ritenere sussistente la responsabilità di G. D.T. sotto il solo profilo dell'omesso controllo sulla pubblicazione di contenuti diffamatori, ai sensi dell'art. 57 cod. pen., atteso che, anche in tale ipotesi, sarebbe comunque applicabile la pena detentiva, pur ridotta di un terzo nel quantum.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente richiama ampi stralci delle sentenze della Corte EDU Belpietro contro Italia, Sallusti contro Italia e Ricci contro Italia, relative alla compatibilità con l'art. 10 CEDU del trattamento sanzionatorio previsto nell'ordinamento italiano, in particolare per la diffamazione a mezzo stampa.



Da tale consolidata giurisprudenza si trarrebbe che la previsione per tale delitto di una pena detentiva, pur suscettibile di sospensione condizionale o di commutazione in pena pecuniaria, risulterebbe incompatibile con l'art. 10 CEDU, poiché idonea a scoraggiare l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero e della libertà d'informazione, in tutti i casi in cui non ricorrano circostanze eccezionali, quali la propalazione di discorsi di odio o di istigazione alla violenza.

Né sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, che considerasse irraggiungibile la pena detentiva in relazione alle sole condotte diffamatorie concretantesi in incitazione all'odio, alla discriminazione o alla violenza: una simile opzione ermeneutica, «creativa e arbitraria, slegata dal dato letterale, ed esorbitante rispetto alla funzione giurisdizionale» risulterebbe infatti contraria al principio di legalità e lesiva degli artt. 25 e 101 Cost.

Nemmeno sarebbe possibile applicare, in luogo delle sanzioni previste dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948, quelle contemplate dall'art. 595, secondo e terzo comma, cod. pen., che prevedono la pena detentiva in via alternativa e non congiunta rispetto alla pena pecuniaria, essendo la fattispecie della diffamazione commessa a mezzo stampa e contestualmente consistente nell'attribuzione di un fatto determinato inequivocabilmente disciplinata dalla prima disposizione.

Né, ancora, sarebbe dirimente che la circostanza aggravante di cui al predetto art. 13 sia bilanciabile con altre circostanze attenuanti, perché ciò non escluderebbe l'effetto dissuasivo, rispetto all'attività giornalistica, della previsione, in astratto, di una pena detentiva congiunta a quella pecuniaria.

Il rimettente precisa infine che la questione di legittimità costituzionale sollevata mira a una pronuncia che renda la pena detentiva applicabile in via alternativa e non più cumulativa rispetto alla pena pecuniaria. Una simile pronuncia «consentirebbe al giudice di verificare in concreto la sussistenza delle circostanze eccezionali in cui la gravità della condotta e dell'offesa che ne deriva giustifica l'irrogazione di una pena detentiva, lasciando così un adeguato spazio discrezionale utile per conformare la decisione giurisdizionale nazionale ai principi dell'ordinamento CEDU in materia». Si tratterebbe, a parere del giudice *a quo*, di una soluzione non costituzionalmente obbligata, ma adottabile da parte di questa Corte, sulla falsariga di quanto già avvenuto nella sentenza n. 40 del 2019, in presenza di un preciso punto di riferimento, offerto dall'art. 595 cod. pen., che prevede l'applicazione della pena detentiva in alternativa alla pena pecuniaria nei casi di cui ai commi secondo e terzo.

2.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata, sulla base delle argomentazioni già svolte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

2.2.- Il 22 ottobre 2019, il CNOG ha depositato atto di intervento ad adiuvandum, di tenore analogo a quello dell'atto presentato nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

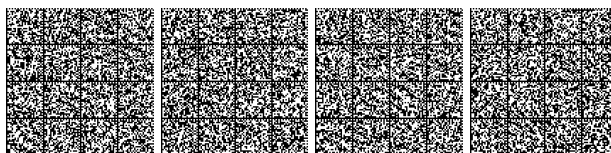
2.3.- Il 31 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate nell'atto di intervento e richiamando integralmente le argomentazioni svolte nella memoria illustrativa depositata nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

2.4.- Il 19, 29 e 31 maggio 2020, e dunque oltre il termine di cui all'art. 4-ter, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il Sindacato cronisti romani presso l'Associazione stampa romana ha depositato via posta elettronica certificata le stesse opinioni scritte in qualità di *amicus curiae* depositate nel giudizio iscritto al n. 140 del r.o. 2019.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) «per le ragioni di cui in motivazione». Dalla motivazione emerge che il rimettente si duole in sostanza della previsione, da parte delle due disposizioni censurate, della pena della reclusione - in via alternativa o cumulativa rispetto alla multa - a carico di chi sia ritenuto responsabile del delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato.

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in combinato disposto con l'art. 595 cod. pen., «nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 [recte: 258] euro, invece che in via alternativa».



3.- Le due ordinanze sollevano questioni analoghe e meritano pertanto di essere riunite ai fini della decisione.

4.- L'intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG), già dichiarato ammissibile da questa Corte, in relazione alla causa iscritta al n. 140 del r.o. 2019, con ordinanza n. 37 del 2020, deve ritenersi ammissibile anche in relazione alla causa iscritta al n. 149 del r.o. 2019, come da ordinanza letta in udienza e riportata in calce alla presente pronuncia.

5.- Entrambi i giudici rimettenti lamentano la previsione della pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, ritenendo che tale previsione si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Secondo l'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019, tale previsione sarebbe altresì incompatibile:

- con gli artt. 3 e 21 Cost., in ragione del carattere «manifestamente irragionevole e totalmente sproporzionat[o]» della previsione della pena detentiva rispetto all'importanza della libertà di manifestazione del pensiero, salvi i casi eccezionali in cui la stessa Corte EDU riconosce legittima tale pena;

- con il principio di necessaria offensività del reato di cui all'art. 25 Cost., dal momento che tale previsione risulterebbe «totalmente sproporzionata, irragionevole e non necessaria rispetto al bene giuridico tutelato dalle norme incriminatrici in questione, ovvero il rispetto della reputazione personale»; nonché

- con il principio della necessaria funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., «attesa la inidoneità della minacciata sanzione detentiva a garantire il pieno rispetto della funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena stessa».

L'ordinanza iscritta al n. 149 del r.o. 2019 incentra le proprie censure unicamente sul trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948, che prevede in via cumulativa la pena della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a 258 euro (e non superiore a 50.000 euro, giusta il disposto dell'art. 24 cod. pen.) per il caso di «diffamazione commessa col mezzo della stampa, consistente nell'attribuzione di un fatto determinato».

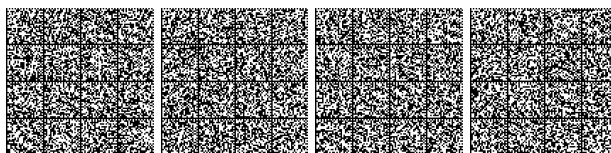
L'ordinanza iscritta al n. 140 del r.o. 2019 estende invece le questioni anche all'art. 595, terzo comma, cod. pen., che prevede in via alternativa la pena della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro (e dunque, ancora, non superiore a 50.000 euro) per il caso di diffamazione recata, tra l'altro, con il mezzo della stampa.

6.- La motivazione di entrambe le ordinanze è imperniata su ampi richiami alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 CEDU e ritenuta di regola violata laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione.

6.1.- Tale giurisprudenza risale, in effetti, almeno alla sentenza della grande camera 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, nella quale la Corte EDU ha esaminato il ricorso di due giornalisti, condannati per diffamazione in quanto autori di un articolo nel quale accusavano un giudice di essere coinvolto in fatti di corruzione. La Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'affermazione di responsabilità penale degli imputati, osservando che le gravi accuse rivolte alla vittima fornivano una visione distorta dei fatti e fossero prive di adeguati riscontri fattuali (paragrafo 103); ma ha al contempo ritenuto che l'imposizione nei loro confronti di una pena di sette mesi di reclusione non sospesa, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, costituisse una interferenza sproporzionata - e pertanto «non necessaria in una società democratica» ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU - con il loro diritto alla libertà di espressione, tutelata dal paragrafo 1 del medesimo art. 10 CEDU.

Nella pronuncia indicata, la Corte EDU ha ricordato in proposito (paragrafo 93) il proprio insegnamento secondo cui la stampa svolge l'essenziale ruolo di «cane da guardia» della democrazia (sentenza 27 marzo 1996, Goodwin contro Regno Unito, paragrafo 39), rilevando che «se è vero che gli Stati parte hanno la facoltà, o addirittura il dovere, in forza dei loro obblighi positivi di tutela dell'art. 8 CEDU, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da assicurare per legge un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non devono però farlo in una maniera che indebitamente dissuada i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso dei pubblici poteri» (paragrafo 113). Il timore di sanzioni detentive produce, secondo la Corte di Strasburgo, un evidente effetto dissuasivo («chilling effect») rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti - in particolare nello svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini - tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni (paragrafo 114).

Pur sottolineando come la scelta delle sanzioni sia in principio riservata ai tribunali nazionali, la Corte EDU ha concluso che «l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (hate speech) o di istigazione alla violenza» (paragrafo 115): circostanze certamente non sussistenti nel caso allora esaminato.



6.2.- I principi espressi dalla sentenza Cumpănă sono stati poi costantemente ribaditi dalla Corte EDU nella propria successiva giurisprudenza (*ex multis*, sentenza 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia), anche in due sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia, cui i giudici rimettenti fanno puntuale riferimento (sentenze 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia). In tali ultime pronunce - rispetto alle quali risultano ancora pendenti i rispettivi procedimenti di supervisione sull'esecuzione delle sentenze avanti al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - la Corte EDU da un lato ha ritenuto legittima l'affermazione di responsabilità penale in capo ai ricorrenti da parte dei giudici italiani, stante la non veridicità e la gravità degli addebiti rivolti alle persone offese, in assenza dei doverosi controlli da parte del giornalista (ovvero del direttore responsabile); ma, dall'altro lato, ha ritenuto sproporzionata l'inflizione nei loro confronti di una pena detentiva, ancorché condizionalmente sospesa ovvero cancellata da un provvedimento di grazia del Presidente della Repubblica.

6.3.- D'altra parte, numerosi documenti degli organi politici del Consiglio d'Europa raccomandano agli Stati membri di rinunciare alle sanzioni detentive per il delitto di diffamazione, allo scopo di tutelare più efficacemente la libertà di espressione dei giornalisti e, correlativamente, il diritto dei cittadini a essere informati.

In particolare, il Comitato dei ministri ha adottato, il 12 febbraio 2004, una Dichiarazione sulla libertà dei dibattiti politici nei media, nella quale ha tra l'altro affermato che risarcimenti e sanzioni pecuniarie per la diffamazione a mezzo stampa devono essere proporzionati alla violazione dei diritti e della reputazione delle persone offese e tenere in considerazione eventuali condotte riparatorie intervenute, e che la pena detentiva non dovrebbe essere applicata, salvo in casi di grave violazione di altri diritti fondamentali, che la rendano strettamente necessaria e proporzionata.

Con la risoluzione 4 ottobre 2007, n. 1577, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha riaffermato il ruolo centrale dell'informazione, pietra angolare di una democrazia, con particolare riferimento alla funzione propulsiva rispetto a dibattiti di interesse pubblico. Essa ha, in particolare, esortato gli Stati contraenti ad abolire la pena detentiva per la diffamazione e a garantire che non sia fatto un uso distorto dei procedimenti penali per diffamazione. Nel contempo, è stata raccomandata la criminalizzazione delle condotte di incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione.

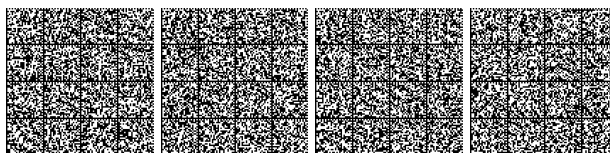
Nella risoluzione 24 gennaio 2013, n. 1920, sullo stato della libertà dei media in Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha nuovamente stigmatizzato l'uso distorto dei procedimenti penali per fatti di diffamazione. Con specifico riferimento all'Italia, alla luce della condanna di un giornalista a una pena detentiva confermata dalla Corte di cassazione - condanna che ha poi dato origine alla sentenza della Corte EDU Sallusti contro Italia, poc'anzi menzionata - la medesima assemblea ha richiesto alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) di predisporre un parere sulla conformità della normativa italiana all'art. 10 CEDU. Il relativo parere della Commissione di Venezia (n. 715 del 6-7 dicembre 2013) ha concluso nel senso che la vigente legislazione italiana non sarebbe pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, individuando la problematica di maggior rilievo nella previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa.

7.- Alla luce di quanto precede, appare necessaria e urgente una complessiva rimediazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica.

7.1.- La libertà di manifestazione del pensiero costituisce - prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU - un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019). Né è senza significato che, nella prima sentenza della sua storia, la Corte costituzionale - in risposta a ben trenta ordinanze sollevate da giudici comuni - abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge proprio in ragione del suo contrasto con l'art. 21 Cost. (sentenza n. 1 del 1956).

Nell'ambito di questo diritto, la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico (sentenza n. 1 del 1981), nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo «diritto all'informazione» dei cittadini: un diritto quest'ultimo «qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale», e «caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002)» (sentenza n. 206 del 2019).

Non v'è dubbio pertanto che l'attività giornalistica meriti di essere «salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta» (sentenza n. 172 del 1972) che possa indebolire la sua vitale funzione nel sistema democratico, ponendo indebiti ostacoli al legittimo svolgimento del suo ruolo di informare i consociati e di contribuire alla formazione degli orientamenti della pubblica opinione, anche attraverso la critica aspra e polemica delle condotte di chi detenga posizioni di potere.



7.2.- Per altro verso, il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri media, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale.

Fra tali limiti si colloca, in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce al tempo stesso un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 37 del 2019, n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973) e una componente essenziale del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (*ex multis*, Corte EDU, sentenza 6 novembre 2018, Vicent del Campo contro Spagna), che lo Stato ha il preciso obbligo di tutelare anche nei rapporti interpretati (in questo senso la menzionata sentenza Cumpănă della Corte EDU, paragrafo 91), oltre che un diritto espressamente riconosciuto dall'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Un diritto, altresì, connesso a doppio filo con la stessa dignità della persona (sentenza n. 265 del 2014 e, nella giurisprudenza di legittimità, *ex plurimis* Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 28 ottobre 2010, n. 4938), e suscettibile di essere lesa dalla diffusione di addebiti non veritieri o di rilievo esclusivamente privato.

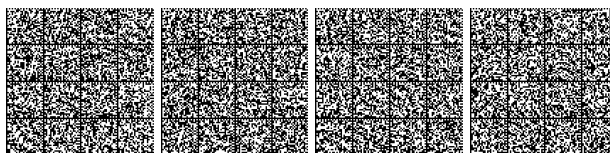
7.3.- Il punto di equilibrio tra la libertà di "informare" e di "formare" la pubblica opinione svolto dalla stampa e dai media, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni.

Il bilanciamento sotteso alle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa - e in particolare negli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, in questa sede censurati - si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; limiti a loro volta ricostruiti dalla giurisprudenza civile (a partire dalla fondamentale Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 ottobre 1984, n. 5259) e penale (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 settembre 2007, n. 34432) sulla base dei criteri tradizionali dell'interesse pubblico alla conoscenza della notizia, della verità di essa (ovvero, nel caso di erroneo convincimento del giornalista relativa alla verità della notizia, nell'assenza di colpa nel controllo delle fonti) e della cosiddetta continenza formale.

Un simile bilanciamento è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU poc'anzi rammentata, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

Ciò esige una rimodulazione del bilanciamento sotteso alla disciplina in questa sede censurata, in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica, nel senso ora precisato, con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato. Basti pensare, in proposito, agli effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima - in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica - e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato.

8.- Un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore, sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime - e talvolta maliziose - aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempra non solo il ricorso - nei limiti della proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito - a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati (come, in primis, l'obbligo di rettifica), ma anche a efficaci misure di carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l'autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio.



Il «compito naturale» di questa Corte è quello di verificare ex post, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione (ordinanza n. 207 del 2018) e, mediatamente, con gli strumenti internazionali al cui rispetto l'ordinamento si è vincolato, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte. Un compito al quale anche in questa occasione questa Corte non può e non intende sottrarsi, ma che - rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore - sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del devolutum e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisorio; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell'ottica costituzionale (per analoghe preoccupazioni, si veda ancora l'ordinanza n. 207 del 2018).

Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati.

Rimarranno nel frattempo sospesi anche i giudizi a quibus. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se eventuali questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame analoghe a quelle in questa sede prospettate debbano parimenti essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate alla luce dei principi sopra enunciati, così da evitare, nelle more del giudizio di costituzionalità, l'applicazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

rinvia all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

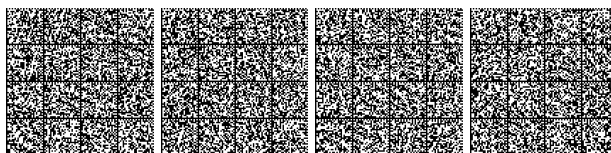
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 9 giugno 2020

ORDINANZA

Ritenuto che, con ordinanza del 16 aprile 2019 (r.o. n. 149 del 2019) il Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, ha sollevato - con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), in combinato disposto con l'art. 595, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui punisce il delitto di diffamazione a mezzo stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato con la pena della reclusione da uno a sei anni, in via cumulativa e non alternativa rispetto alla multa non inferiore a 258 euro; che il 22 ottobre 2019 il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG), in qualità di «titolare di un interesse giuridico particolarmente qualificato, idoneo a fondare l'ammissibilità del suo intervento nel giudizio costituzionale», ha depositato, nei termini, atto di intervento ad adiuvandum, senza peraltro chiedere di essere autorizzato a prendere visione e trarre copia degli atti processuali. Considerato che un identico atto di intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG) è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 37 del 2020, pronunciata nel giudizio r.o. n. 140 del 2019, avente a oggetto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e dell'art. 595, terzo comma, del codice penale e chiamato per la discussione all'odierna udienza, congiuntamente al presente giudizio; che, in detta ordinanza, la Corte ha ritenuto sussistente, in capo al CNOG, un interesse qualificato legittimante l'intervento in giudizio, in relazione alla competenza disciplinare attribuita al Consiglio medesimo dall'art. 20, primo comma, lettera d), dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista) ed esercitabile, ai sensi dell'art. 39 della medesima legge, in caso di condanna penale, ove sussistano le condizioni di cui al successivo art. 48, primo comma; che le argomentazioni svolte da questa Corte nella già citata ordinanza n. 37 del 2020 - da intendersi qui integralmente richiamate - valgono anche in relazione all'intervento spiegato dal CNOG nel presente giudizio; che, contrariamente all'avviso espresso in udienza dall'Avvocatura dello Stato, l'ammissibilità dell'intervento del terzo non può ritenersi condizionata alla circostanza che la parte del giudizio *a quo* si sia costituita anche nel giudizio avanti alla Corte costituzionale, dal momento che l'interesse qualificato all'intervento sussiste indipendentemente dalle scelte difensive assunte dalla parte del giudizio *a quo*; che, dunque, l'intervento deve essere dichiarato ammissibile.

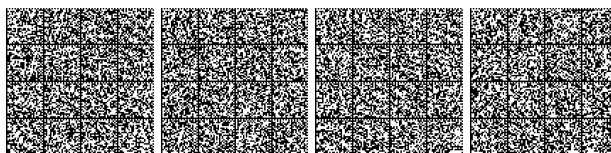
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (CNOG).

F.to: Marta Cartabia, *Presidente*

T_200132



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 51

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Regime delle opere e dei beni - Passaggio delle opere definite dall'art. 25, comma primo, del r.d. n. 1775 del 1933 in proprietà alla Regione - Previsione che gli oneri per la realizzazione degli interventi di manutenzione necessari per la sicurezza restano a carico del concessionario uscente sino alla scadenza del termine per il subentro dell'aggiudicatario.

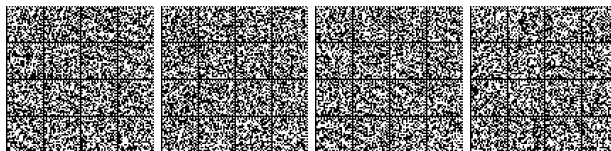
Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Disciplina con regolamento regionale delle procedure di assegnazione delle concessioni.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Previsione che la Giunta regionale stipula intese con la Regione o Provincia autonoma confinante per definire i rapporti necessari a procedere all'assegnazione della concessione in caso di grandi derivazioni che prelevano acqua da corpi idrici che fungono da confine con altra Regione o che interessano anche il territorio di altre Regioni - Previsione che con regolamento regionale sono disciplinate le modalità e le procedure di valutazione dell'interesse pubblico all'uso delle acque - Attività tecnico-amministrativa, nelle procedure di assegnazione, relativa a verifica o valutazione di impatto ambientale, valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati, autorizzazione paesaggistica e ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione svolta tramite conferenza di servizi delle amministrazioni interessate - Previsione che la Giunta regionale ha la facoltà di definire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa, patrimoniale e finanziaria e le relative soglie, tenuto conto della tipologia degli impianti oggetto del bando - Previsione che la Giunta regionale dispone specifici obblighi e limitazioni gestionali con particolare riguardo agli obblighi e ai vincoli inerenti alla sicurezza delle persone e del territorio.

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni elettriche in Lombardia e della determinazione del canone - Valutazioni preliminari rispetto all'avvio delle procedure per l'assegnazione di una concessione - Indizione della procedura mediante pubblicazione di un bando di assegnazione - Contenuti del bando con riguardo alla specificazione dei livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza - Definizione da parte della Giunta regionale degli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza.

- Legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5 (“Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'articolo 11 quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la Pubblica Amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12”), artt. 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 4, comma 2; 6; 10, commi 1, 2, lettere b), b1) e b2), e 3; 11; 12, comma 4; 13, comma 1, lettera h); 15, comma 1, lettera a); e 17, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale 80224030587, PEC per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 legalmente domicilia;



Contro la Regione Lombardia, codice fiscale 80050050154, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, pubblicata nel B.U.R. Supplemento n. 15 del 10 aprile 2020, recante: «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», limitatamente agli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, lettere *b)*, *b1)* e *b2)*, e 3; articoli 4, comma 2; 6; 12, comma 4; 15, comma 1, lettera *a)*; 11; 13, comma 1, lettera *h)*; 17, comma 1; come da delibera del Consiglio dei ministri del 5 giugno 2020.

Nel B.U.R. del 10 aprile 2020, Supplemento n. 15, è stata pubblicata la legge regionale della Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, recante: «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni *supra* indicate.

La legge regionale qui impugnata, infatti, disciplina le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e la determinazione del canone, in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). Numerose disposizioni di tale legge regionale, sono censurabili in quanto presentano aspetti di illegittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettere *l)* e *s)* della Costituzione, che attribuiscono allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento civile e tutela del paesaggio, violando altresì lo stesso art. 117, terzo comma della Costituzione, con riguardo alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e gli articoli 42 e 43 della Costituzione, i quali impongono alla legge di riconoscere un indennizzo ai privati che subiscano, anche attraverso l'imposizione di obblighi, limitazioni nella disponibilità o nell'utilizzo di beni di loro proprietà o comunque necessari per lo svolgimento di un'attività d'impresa.

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

MOTIVI

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, per contrasto con gli articoli 42, 43 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, e terzo comma, in riferimento agli articoli 25 e 26 del regio decreto n. 1775/1933; 12, decreto legislativo n. 79/1999 (norme interposte).*

L'art. 2 della legge regionale n. 5/2020 dispone, al comma 1, il passaggio delle opere di cui all'art. 25, comma 1, del regio decreto n. 1775/1933 (c.d. opere bagnate) in proprietà alla Regione, così come disciplinato dal legislatore statale all'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 79/1999.

La disposizione, tuttavia, prevede anche:

l'appartenenza dei beni in parola al patrimonio della Regione;

la proprietà delle opere stesse;

la possibilità di costituire diritti di godimento diversi dalla proprietà, fermo restando il mantenimento della destinazione d'uso e la perdurante validità della concessione nonché diritti reali a beneficio di enti strumentali della Regione o di società da essa partecipate direttamente o indirettamente.

Così testualmente l'art. 2:

«1. Alla scadenza della concessione, al termine dell'utenza e nei casi di decadenza, revoca o rinuncia delle grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, le opere definite all'art. 25, comma 1 del regio decreto n. 1775/1933 passano, senza compenso, in proprietà della Regione in stato di regolare funzionamento, ivi inclusi gli impianti, le attrezzature e i sistemi necessari, in via diretta ed esclusiva, al loro regolare funzionamento, controllo ed esercizio.



2. Le opere di cui al comma 1 appartengono al patrimonio della Regione ai sensi dell'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 79/1999 e non possono essere sottratte alla loro destinazione, salvo che la Regione accerti un prevalente interesse pubblico ad un uso diverso delle acque incompatibile con il mantenimento dell'uso idroelettrico o il venir meno della funzionalità tecnica delle opere per la prosecuzione dell'utilizzo idroelettrico.

3. La proprietà delle opere di cui al comma 1, funzionali alla produzione di energia idroelettrica, non può essere ceduta a terzi. Sulle medesime opere possono essere costituiti, a favore dei terzi assegnatari delle concessioni a termini della presente legge, diritti di godimento diversi dalla proprietà, fermo restando il mantenimento della destinazione d'uso e la perdurante validità della concessione. Su tali opere possono, inoltre, essere costituiti diritti reali a beneficio di enti strumentali della Regione o di società da essa partecipate direttamente o indirettamente. Esse possono essere, altresì, conferite agli stessi soggetti, ferma restando la loro inalienabilità se ed in quanto destinate alla produzione di energia idroelettrica».

La stessa norma dispone inoltre, ai commi 5 e 6, l'acquisizione dei beni diversi da quelli di cui al comma 1 («Ai fini dell'acquisizione dei beni diversi da quelli di cui al comma 1, nel caso ciò fosse necessario per l'assegnazione della concessione, si applicano le disposizioni di cui all'art. 25, comma 2 e seguenti, del regio decreto n. 1775/1933, con corresponsione all'avente diritto di un prezzo determinato secondo le modalità e i criteri indicati all'art. 12, comma 1-ter, lettera n) del decreto legislativo n. 79/1999. La giunta regionale può avvalersi dell'apporto di soggetti terzi, di società da essa partecipate direttamente o indirettamente, o di propri enti strumentali per la valutazione del prezzo spettante. Nel caso non vi sia accordo sulla determinazione del prezzo in applicazione dei criteri di cui al precedente periodo, la controversia è deferita ad un collegio arbitrale costituito da tre membri, di cui uno nominato dalla giunta regionale, uno dall'interessato, il terzo d'accordo tra le parti, o in mancanza di accordo, dal Presidente del tribunale delle acque territorialmente competente. Il collegio arbitrale si esprime entro novanta giorni dalla nomina.

6. I beni di cui al comma 5 possono essere acquisiti dalla Regione, nei limiti delle disponibilità di bilancio, e messi a disposizione, a parità di condizioni, dei soggetti che partecipano alle procedure di assegnazione delle relative concessioni. Ai fini dell'applicazione del termine triennale di avviso preventivo di cui all'art. 25, comma 3 del regio decreto n. 1775/1933 si assume, per le concessioni già scadute alla data di entrata in vigore della presente legge, che tale preavviso possa essere effettuato entro i tre anni precedenti al termine del 31 dicembre 2023 di cui all'art. 12, comma 1-sexies del decreto legislativo n. 79/1999»).

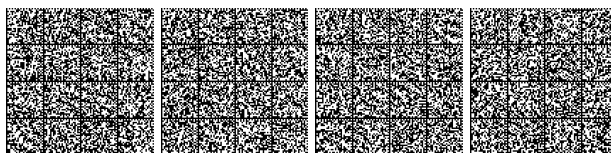
Orbene, le descritte previsioni regionali travalicano le competenze legislative regionali delegate dal legislatore statale, secondo cui, ai sensi dell'art. 12, comma 1-ter del citato decreto legislativo n. 79/1999, «... le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico ...».

Nella parte in cui disciplinano la proprietà dei beni in questione e la costituzione di diritti di godimento e reali sui medesimi, infatti, le disposizioni impugnate invadono la competenza esclusiva dello Stato, in quanto vanno ad incidere su una materia riconducibile all'ordinamento civile *ex art.* 117, comma 2, lettera l), con conseguente illegittimità, esorbitando anche dalla delega conferita dal legislatore statale.

La portata della norma regionale, infatti, risulta particolarmente ampia, in quanto, come detto, non solo al primo comma dispone il passaggio delle opere di cui all'art. 25, comma 1 del regio decreto n. 1775/1933 in proprietà alla Regione (e tanto era stato già disciplinato dal legislatore statale all'art. 12, comma 1 del decreto legislativo n. 79/1999, proprio perché, in difetto di tale specificazione, tali beni avrebbero continuato a passare in proprietà dello Stato, *ex art.* 25, regio decreto n. 1775/1933), ma disciplina anche: a) l'appartenenza dei beni in parola al patrimonio della Regione; b) la proprietà delle opere stesse (non cedibile a terzi); c) la possibilità di costituire «diritti di godimento diversi dalla proprietà, fermo restando il mantenimento della destinazione d'uso e la perdurante validità della concessione»; (comma 3) «diritti reali a beneficio di enti strumentali della Regione o di società da essa partecipate direttamente o indirettamente» (soggetti, questi ultimi, ai quali la Regione prevede la possibilità di conferimento delle opere, «ferma restando la loro inalienabilità se ed in quanto destinate alla produzione di energia idroelettrica»).

Le previsioni regionali travalicano evidentemente la delega conferita dal legislatore statale (art. 12, comma 1-ter, decreto legislativo n. 79/1999), secondo cui «... le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico ...», nella parte in cui disciplinano la proprietà dei beni in questione e la costituzione di diritti di godimento e reali sui medesimi.

I beni cui il legislatore statale fa riferimento, infatti, e per i quali dispone il passaggio in proprietà alle regioni senza diritto al compenso, sono quelli (e solo quelli) di cui all'art. 25, comma 1 del regio decreto n. 1775/1933, ovvero: tutte le opere di raccolta, di regolazione e di derivazione, principali e accessorie, i canali adduttori dell'acqua, le condotte forzate ed i canali di scarico (beni che rientrano nel demanio idrico, come può evincersi anche da Corte costituzionale, sentenza n. 133/2005, su conflitto di attribuzioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico).



Altra è la facoltà di cui all'art. 25, comma 2 del citato regio decreto n. 1775/1933, ora riconosciuta in capo alle regioni: «... di immettersi nell'immediato possesso di ogni altro edificio, macchinario, impianto di utilizzazione, di trasformazione e di distribuzione inerente alla concessione, corrispondendo agli aventi diritto un prezzo uguale al valore di stima del materiale in opera, calcolato al momento dell'immissione in possesso, astraendo da qualsiasi valutazione del reddito da esso ricavabile. (...)». La stessa norma precisa all'ultimo comma che «Agli effetti del secondo comma del presente articolo, per impianti di trasformazione e distribuzione inerenti alla concessione si intendono quelli che trasportano prevalentemente energia prodotta dall'impianto cui si riferisce la concessione».

La previsione regionale, invece, finisce per estendere il regime di regionalizzazione previsto per le opere «bagnate» ad una cerchia più ampia di beni che potrebbero ricadere nella definizione di cui all'art. 25, comma 2, regio decreto n. 1775/1993 (che ricomprende edifici, macchinari, impianti di utilizzazione, trasformazione e distribuzione inerenti la concessione) per i quali è previsto un diverso regime di valorizzazione ai sensi dell'art. 12, comma 1-ter, lettera n) del decreto legislativo n. 79 del 1999.

Oltre ciò, lo stesso art. 2, al comma 4, prevede che restino a carico del concessionario uscente gli interventi di manutenzione necessari per la sicurezza, fino al subentro dell'aggiudicatario, senza prevedere che al riguardo sia riconosciuto al primo alcun indennizzo («4. Nel caso in cui il concessionario uscente abbia eseguito, a proprie spese e nel periodo di validità della concessione, investimenti sulle opere di cui al comma 1, purché previsti dall'atto di concessione o comunque autorizzati dall'autorità concedente, lo stesso concessionario può richiedere alla Regione un indennizzo pari al valore della parte di opera non ammortizzata, fermo restando quanto previsto all'art. 26 del regio decreto n. 1775/1933. La realizzazione di interventi di manutenzione, necessari per la sicurezza, resta a carico del concessionario uscente fino al termine di cui all'art. 3, comma 12.»).

Né, per gli interventi da porre in essere tra la scadenza della concessione e il subentro dell'aggiudicatario, tale indennizzo potrebbe essere incluso nell'indennizzo in generale riconosciuto al concessionario uscente per gli investimenti, previsti dall'atto di concessione o comunque autorizzati dal concedente, realizzati nel periodo di validità della concessione.

Orbene, nella misura in cui la suddetta disciplina esclude l'indennizzo per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria posti in essere a sue spese dal concessionario uscente per assicurare la sicurezza degli impianti (e del territorio), la stessa risulta illegittima per contrasto con l'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, che non prevede né consente di imporre agli operatori tale genere di oneri; nonché con l'art. 26 del regio decreto n. 1775/1933, il quale prevede espressamente che l'onere degli interventi di manutenzione straordinaria posti in essere dal concessionario nell'ultimo quinquennio della concessione sia a carico dello Stato. La norma regionale, peraltro, laddove esclude l'indennizzo per gli interventi di manutenzione anche straordinaria, introduce un ovvio disincentivo all'effettuazione di tali interventi, o comunque un incentivo alla minimizzazione degli stessi, con conseguente rilevante pericolo per la sicurezza degli impianti.

La norma regionale risulta quindi in contrasto con gli articoli 117, terzo comma della Costituzione, per violazione delle sopracitate norme interposte, da considerarsi principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, integrando, altresì, un contrasto con gli articoli 42 e 43 della Costituzione. Questi ultimi, in particolare, impongono alla legge di riconoscere un indennizzo ai privati che subiscano, anche attraverso l'imposizione di obblighi, limitazioni nella disponibilità o nell'utilizzo di beni di loro proprietà o comunque necessari per lo svolgimento di un'attività d'impresa.

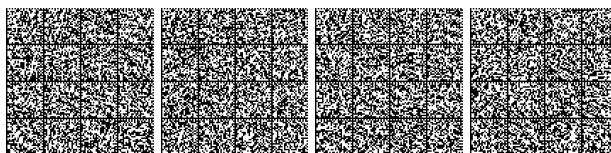
Con conseguente ulteriore illegittimità della relative disposizioni regionali impugnate.

2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, comma 2, lettere b), b1) e b2) e comma 3 della legge Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in riferimento all'art. 12, comma 1-ter, decreto legislativo n. 79/1999 e all'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (norme interposte).*

L'art. 10, comma 1 della legge impugnata lede illegittimamente l'obbligo di disciplinare con legge regionale la materia *de qua*, imposto dal legislatore statale; oltre ciò, dal combinato disposto delle norme contenute nell'art. 10, comma 2, lettere b), b1) e b2), e comma 3, risulta l'illegittima sottrazione al procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, della fase di selezione delle proposte progettuali presentate.

Nel dettaglio.

Il citato art. 10, al comma 1 stabilisce che: «Con regolamento regionale sono definiti, nel rispetto di quanto previsto ai sensi della presente legge e del principio di non aggravamento del procedimento, tempi e modalità per lo svolgimento da parte della Regione delle procedure di assegnazione di cui all'art. 9, ivi compresa la disciplina del procedimento unico per la valutazione dei progetti presentati».



Per quanto qui di interesse, riguardo alle singole fasi in cui si articolano le procedure di assegnazione, l'art. 10, comma 2, prevede poi che «Le procedure di assegnazione di cui al comma 1, si articolano nelle seguenti fasi:

a) adozione e pubblicazione del bando di assegnazione (...);

b) procedimento unico di valutazione e selezione delle istanze e della relativa documentazione tecnico-progettuale, presentate in esito alla fase di cui alla lettera a), che comprende le seguenti attività:

b1) istruttoria e valutazione delle proposte progettuali presentate ai fini della loro selezione e individuazione della proposta progettuale su cui effettuate le successive attività:

b2) verifica o valutazione di impatto ambientale, valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati, autorizzazione paesaggistica e ogni altro atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato, previsto dalla normativa statale, regionale o locale, e conseguente adeguamento della proposta progettuale selezionata in esito all'attività b1)».

La Regione, quindi, scompone il procedimento unico di valutazione in più fasi, la prima delle quali volta alla selezione — sulla base di apposita istruttoria — ed individuazione delle proposte progettuali su cui effettuare le successive attività.

Tuttavia, al comma 3, il medesimo art. 10, viene specificato che soltanto «L'attività tecnico-amministrativa di cui al comma 2, lettera b2), si svolge tramite conferenza di servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), alla quale partecipano, ai sensi dell'art. 12, comma 1-ter, lettera m) del decreto legislativo n. 79/1999, tutte le amministrazioni centrali o locali, gli enti e i soggetti ai quali, a termini di legge, compete assumere un atto di assenso, concessione, permesso, licenza o autorizzazione, comunque denominato», escludendo quindi da tale ambito l'attività di cui al comma 2, lettera b1) (istruttoria, valutazione e selezione delle proposte progettuali).

La nuova disciplina, pertanto, risulta illegittima, ponendosi in contrasto con il novellato art. 12 del citato decreto legislativo n. 79 del 1999, che, al comma 1-ter, prevede quanto segue: «(...) le regioni disciplinano con legge (...) le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare: [...]

(lettera m) «le modalità di valutazione, da parte dell'amministrazione competente, dei progetti presentati in esito alle procedure di assegnazione, che avviene nell'ambito di un procedimento unico ai fini della selezione delle proposte progettuali presentate, che tiene luogo della verifica o valutazione di impatto ambientale, della valutazione di incidenza nei confronti dei siti di importanza comunitaria interessati e dell'autorizzazione, comunque e denominata, prevista dalla normativa statale, regionale o locale; a tal fine, alla valutazione delle proposte progettuali partecipano, ove necessario, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero per i beni e le attività culturali e gli enti gestori delle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394: per gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi di cui al decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, e all'art. 6, comma 4-bis della legge 1º agosto 2002, n. 166, al procedimento valutativo partecipa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

Deriva da ciò l'illegittimità delle disposizioni impugnate sotto un duplice profilo:

da un lato l'art. 10, comma 1, risulta illegittimo in quanto rinvia ad un successivo provvedimento regolamentare di dettaglio la disciplina del predetto procedimento, mentre la legge statale impone alla Regione di disciplinare con legge le modalità sulla base delle quali la stessa, in quanto amministrazione procedente, è chiamata a valutare i progetti presentati all'esito delle procedure di assegnazione;

dall'altro (combinato disposto art. 10, comma 2, lettere b), b1) e b2) e comma 3) sottrae al procedimento unico (cui, tramite lo strumento della conferenza di servizi, partecipano tutte le amministrazioni interessate) la selezione delle proposte progettuali presentate; mentre la disposizione statale prescrive espressamente che tale valutazione avvenga nell'ambito di un procedimento unico finalizzato — ancor prima che alla valutazione — alla «selezione delle proposte progettuali presentate».

Sul punto va ricordato che l'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 ha inciso sensibilmente sulla disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, disponendo la regionalizzazione della proprietà delle opere idroelettriche (di cui all'art. 25, primo comma del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775) alla scadenza delle concessioni e nei casi di decadenza o rinuncia alle stesse e conferendo alle regioni, già titolari della funzione amministrativa di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, la potestà di legiferare sulle modalità e sulle procedure di assegnazione delle medesime concessioni, seppure nel rispetto di principi e parametri indicati dalla legge statale.

Rispetto a tale quadro, è evidente che la novella legislativa, nel delineare il nuovo assetto regolatorio della materia (connotato — come detto — dal riconoscimento di nuove prerogative in favore delle regioni), ha contestualmente intro-



dotto, in un'ottica di compromesso, una serie di previsioni volte a salvaguardare principi e valori ritenuti basilari, primi fra tutti quelli tesi a garantire la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente, evidentemente riconducibili ad ambiti di competenza statale esclusiva. In tale contesto si inserisce e si giustifica la previsione dettata dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m) che, includendo nell'ambito del procedimento unico la selezione (a monte) delle proposte progettuali presentate, riscontra l'esigenza di assicurare — anche a tali fini — il coinvolgimento delle amministrazioni statali, a garanzia della controllabilità della scelta effettuata in ordine al progetto migliore sul piano tecnico e ambientale, di una maggiore trasparenza del procedimento stesso e, in ultima analisi, a garanzia del rispetto di quegli stessi principi che la riforma legislativa in esame, come detto, ha inteso salvaguardare.

Stante quanto precede, riservare alla sola sfera di competenza regionale l'attività di selezione dei progetti presentati, di fatto imprimendo un indirizzo univoco di valutazione in ordine a quell'unico progetto individuato, sminuisce la rilevanza della previsione di un procedimento unitario, in patente contrasto con la *ratio* sottesa alla previsione medesima, volta a salvaguardare il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali e della tutela ambientale, in un'ottica di valorizzazione della produzione idroelettrica nazionale e di tutela e conservazione del bene acqua.

Per le ragioni esposte, la norma regionale impugnata si pone in contrasto con la disposizione statale dettata dall'art. 12, comma 1-ter, lettera m) e, più in generale, con il nuovo assetto regolatorio della materia, per come delineato dalla novella legislativa recata dall'art. 11-*quater* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 e con la *ratio* alla stessa sottesa, disposizione che costituisce norma interposta, determinando la violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione con riguardo alla già citata materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

3. — *Illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2; 6; 10, comma 3; 12, comma 4; 15, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma della Costituzione, in riferimento agli articoli 12, comma 1-ter, decreto legislativo n. 79/1999 e agli articoli 14 e 28 dello statuto della Regione Lombardia (Legge regionale statutaria n. 1 del 30 agosto 2008), come norme interposte.*

Posto quanto precede, ulteriori disposizioni della legge regionale impugnata risultano violare il principio di legalità, in quanto rinviano la disciplina di aspetti essenziali a norme future di rango inferiore alla legge ordinaria regionale, quali regolamenti e delibere di giunta o bandi di gara, senza indicare i criteri guida della successiva potestà regolamentare della giunta — che lo stesso statuto vigente della Regione Lombardia individua quale organo esecutivo e non deliberativo (art. 28), essendo la potestà legislativa regionale esercitata in via esclusiva dal consiglio regionale (art. 14: «1. Il consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività della giunta, nonché ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione»).

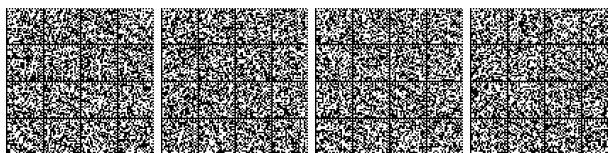
La materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia, è infatti demandata alla legislazione concorrente, all'interno della quale l'art. 12 (in particolare il comma 1-ter) si pone come norma nazionale di riferimento, che rimanda taluni compiti regolatori alla legislazione regionale. In contrasto con tale disposizione, diverse norme della legge impugnata rinviano — senza principi, indirizzi o indicazioni entro cui muoversi — a regolamenti o delibere di giunta (non leggi regionali, quindi) il compito di disciplinare alcuni aspetti di tali materie.

Ciò comporta la violazione della riserva di legge regionale contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 (norma interposta), ponendosi le norme impugnate in contrasto con un principio fondamentale, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato, in quanto relativa a materia di legislazione concorrente, cioè la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, comma 3 della Costituzione).

Nel dettaglio, da tale profilo illegittimità sono affette:

la disposizioni contenuta nell'art. 4, comma 2 («2. Per le derivazioni di cui al comma 1 la giunta regionale stipula intese con la Regione o provincia autonoma confinante per definire i rapporti necessari a procedere all'assegnazione della concessione per l'utilizzo delle acque e delle opere acquisite nelle rispettive proprietà»), che individua nella giunta regionale l'organo deputato alla stipula di intese con la Regione o provincia autonoma confinante, per definire i rapporti necessari a procedere all'assegnazione della concessione di derivazione interregionali; ciò, senza definire le specifiche modalità procedurali da seguire in termini di gestione delle derivazioni, vincoli amministrativi e ripartizione dei canoni tra le regioni e province autonome interessate. Ed in assenza della legge regionale di riferimento, come detto, risulta violata la riserva di cui al citato art. 12 (in particolare il comma 1-ter);

l'art. 6, il quale rimanda al regolamento regionale la disciplina di valutazione dell'interesse pubblico all'uso delle acque. Rinvio del tutto generico, in quanto prevede solo la partecipazione dei «comuni territorialmente interessati» («Con regolamento regionale sono disciplinate le modalità e le procedure di valutazione dell'interesse pubblico in relazione ai diversi usi delle acque in coerenza con le previsioni di cui al comma 1, nonché le modalità di coinvolgimento, preliminarmente all'indizione delle procedure di assegnazione delle concessioni di cui alla presente legge, dei comuni territorialmente interessati.»), e non contiene specifici indirizzi procedurali che garantiscano la considera-



zione dell'interesse nazionale, anche in termini di partecipazione dello Stato al procedimento, in ragione dell'ampiezza della materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del rapporto sussistente tra potere legislativo regionale e i principi fondamentali della legislazione statale e comunitaria. Principi fra cui quelli applicabili alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, come confermati dalla recente sentenza di codesta Corte costituzionale n. 148 del 2019;

l'art. 10, comma 3, che rinvia alla disciplina secondaria per la partecipazione delle amministrazioni dello stato alla conferenza di servizi finalizzata alle autorizzazioni al progetto di concessione. In proposito va evidenziato che l'art. 12, comma 1-ter, lettera m) del decreto legislativo n. 79/1999 richiama espressamente gli aspetti connessi alla sicurezza degli invasi, e quindi la partecipazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel procedimento valutativo dei progetti presentati, secondo il quale la legge regionale è chiamata a coinvolgere le varie amministrazioni ministeriali per gli aspetti di relativi competenza. Su tale profilo, quindi, la norma regionale contrasta con la norma nazionale;

l'art. 12, comma 4 («La giunta regionale definisce ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa, patrimoniale e finanziaria e le relative soglie, tenuto conto della tipologia degli impianti oggetto del bando. Tali requisiti sono proporzionati all'oggetto e alle caratteristiche della concessione, in relazione al livello di complessità degli interventi necessari in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico, di incremento della potenza di generazione e della producibilità, volti ad assicurare il migliore utilizzo degli impianti produttivi, degli sbarramenti, degli invasi e, in generale, delle opere al servizio della derivazione, in condizioni di sicurezza»), che demanda a una delibera di giunta la facoltà di imporre, nel singolo bando per l'aggiudicazione della concessione, «ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa; patrimoniale e finanziaria» per i partecipanti, senza che a monte la legge regionale abbia disciplinato i criteri e i limiti di tale facoltà; con ciò determinando la concreta possibilità di violazione del principio di libera e paritaria concorrenza, costituzionalmente tutelato;

l'art. 15, comma 1, lettera a) («1. La giunta regionale, ai sensi dell'art. 11, comma 3, prevede specifici obblighi e limitazioni gestionali, ai quali possono essere soggetti i progetti di utilizzo delle opere e delle acque, con particolare riguardo:

a) agli obblighi e ai vincoli inerenti alla sicurezza delle persone e del territorio, anche con riferimento alle esigenze di laminazione delle piene, nonché alla sicurezza degli sbarramenti a servizio della derivazione d'acqua»), che rinvia ad una delibera di giunta l'individuazione di condizioni generali per gli obblighi e i vincoli inerenti alla sicurezza delle persone e del territorio, subordinatamente ai quali sono ammissibili i progetti di sfruttamento e utilizzo delle opere e delle acque, anche con riferimento alla possibilità di utilizzare l'acqua invasata per scopi idroelettrici per fronteggiare situazioni di crisi idrica o per la laminazione delle piene.

Tutte le norme citate, come visto, pur impattando sulla materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», senza alcuna indicazione in merito ai principi o all'indirizzo da seguire, demandano la competenza regolatoria alla giunta regionale, con ciò violando la riserva di legge regionale sancita dall'art. 12, comma 1-ter del decreto legislativo n. 79/1999.

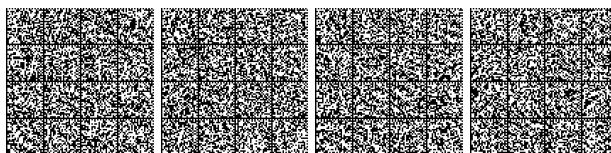
Con conseguente palese illegittimità costituzionale delle stesse.

4. — *Illegittimità costituzionale degli articoli 6, 11, 13, comma 1, lettera h) e 17, comma 1, della legge Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, per contrasto con gli articoli 9, 42, 43 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento agli articoli 12, comma 1-ter, decreto legislativo n. 79/1999 e 132, 142, comma 1, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), quali norme interposte.*

Profili di illegittimità costituzionale presentano inoltre le disposizioni contenute negli articoli 6, 11, 13, comma 1, lettera h) e 17, comma 1 della legge regionale in esame.

Nel dettaglio.

Ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 («Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare ...»), infatti, le regioni sono richiamate espressamente al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, tra i quali rientra necessariamente la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della nazione, costituenti interessi costituzionali primari ai sensi dell'art. 9 della Costituzione. Come è noto, le concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, aventi a oggetto l'utilizzo di acque pubbliche a fine di produrre energia da fonti rinnovabili, incidono necessariamente sullo stato dei corsi d'acqua, i quali costituiscono beni paesaggistici tutelati *ope legis* dall'art. 142, comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (1. «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono



sottoposti alle disposizioni di questo titolo: *a)* i territori costieri compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; *b)* i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; *c)* i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di centocinquanta metri ciascuna; *d)* le montagne per la parte eccedente milleseicento metri sul livello del mare per la catena alpina e milleduecento metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; *e)* i ghiacciai e i circhi glaciali; *f)* i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; *g)* i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227; *h)* le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; *i)* le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; *l)* i vulcani; *m)* le zone di interesse archeologico».

Ai sensi dell'art. 11 della legge regionale in esame, la procedura di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico è indetta mediante la pubblicazione di un bando. La giunta regionale definisce, con propria deliberazione, gli elementi essenziali del bando, la durata della concessione, i requisiti di ammissione, i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte e individua il Responsabile unico del procedimento (RUP).

Orbene, nell'ambito dei contenuti del predetto bando, l'art. 13, al comma 1, lettera *h)*, prevede la specificazione dei livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza. Tali livelli minimi sono meglio definiti al successivo art. 17, ai sensi del quale «La giunta regionale, ai sensi dell'art. 11, comma 3, e secondo quanto prescritto e indicato dal Piano regionale di tutela delle acque e dal Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po, ovvero dalla pianificazione di bacino provinciale più specifica, ove esistente, definisce gli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, finalizzati alla tutela dei corpi idrici e alla mitigazione degli impatti sull'ambiente, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- a)* il mantenimento della continuità fluviale;
- b)* le modalità di rilascio delle portate nei corpi idrici a valle delle opere di captazione e derivazione d'acqua, in relazione agli effetti sulle biocenosi fluviali di valle, ferma restando l'applicazione del deflusso ecologico, come stabilito dalla disciplina vigente in materia;
- c)* la mitigazione delle alterazioni idromorfologiche dei corpi idrici interessati o impattati dal complesso delle opere a servizio degli impianti posti a bando di gara;
- d)* la tutela dell'ecosistema, della natura e della biodiversità».

La giunta regionale, quindi, definisce gli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, finalizzati alla tutela dei corpi idrici e alla mitigazione degli impatti sull'ambiente, attenendosi alle prescrizioni del Piano regionale di tutela delle acque, del Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po o della pianificazione di bacino provinciale più specifica, ove esistente.

La disposizione è illegittima.

I medesimi interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale, infatti, avrebbero dovuto essere definiti nel rispetto, altresì, del piano paesaggistico, così come la tutela, già prevista all'art. 17, primo comma, lettera *d)*, in favore dell'ecosistema, della natura e della biodiversità avrebbe dovuto essere estesa, altresì, ai valori paesaggistici dei corpi idrici.

Le citate norme regionali, dunque, risultano illegittime costituzionalmente in quanto omettono del tutto di considerare il ruolo centrale assegnato dall'ordinamento al piano paesaggistico e l'evoluzione della disciplina della materia della tutela del paesaggio nel senso della necessaria co-pianificazione dei beni tutelati, che scaturisce a sua volta dall'assetto costituzionale della materia delineato dalla riforma costituzionale del 2001.

È di tutta evidenza, infatti, che le norme regionali in esame, incidenti su beni paesaggistici tutelati *ope legis*, non possano prescindere dalla normativa di settore in materia paesaggistica, la quale costituisce parametro interposto alla tutela costituzionale riservata al paesaggio, costituente valore primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

Sul punto, la circostanza che l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 non contenga un esplicito riferimento al piano paesaggistico non esclude comunque l'obbligo della Regione, nell'attuare le previsioni della legge statale, di subordinare espressamente ogni e qualsivoglia decisione pubblica concernente la modifica dello stato dei luoghi in relazione ai corsi d'acqua, costituenti beni sottoposti a tutela, alle previsioni del predetto piano, da adattarsi previa intesa tra lo Stato e la Regione.



Non può ritenersi, infatti, che i criteri dettati dal legislatore statale per l'esercizio della potestà legislativa regionale alle lettere da *a*) a *p*) del comma 1-ter di detto art. 12 siano gli unici principi cui la medesima potestà legislativa deve attenersi, e ritenuti esaustivi anche di questi ultimi.

Nel dettare i criteri per l'esercizio della delega, il legislatore statale ha stabilito, alle predette lettere da *a*) a *p*), quali siano i profili che la Regione deve specificamente regolare, indicando talora il ventaglio delle scelte nell'ambito delle quali deve essere definita una specifica opzione (ad esempio, la lettera *e*) richiede la fissazione di precisi requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica degli operatori, e indica a tal fine anche appositi requisiti minimi).

È tuttavia indubitabile, come sopra detto, che, nell'esercizio delle medesime attribuzioni legislative, la Regione sia tenuta ad osservare anzitutto i principi fondamentali dell'ordinamento statale, tra i quali rientra il necessario rispetto del quadro ordinamentale tracciato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con il quale è stata esercitata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio (art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione).

Se, quindi, il legislatore non ha inteso elencare espressamente e dettagliatamente tutti tali principi, è nondimeno evidente che la Regione non avrebbe potuto esimersi dal darvi concreta e specifica applicazione.

In particolare, la Regione avrebbe dovuto espressamente inquadrare l'esercizio delle funzioni amministrative disciplinate mediante la propria legge nel contesto del piano paesaggistico elaborato previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (norme interposte).

Nè il richiamo al piano paesaggistico può ritenersi implicito negli sporadici richiami al paesaggio, all'autorizzazione paesaggistica e alla pianificazione territoriale contenuti nella legge regionale.

Basta considerare, al riguardo, che nessuna previsione della legge in esame assicura che la tutela del paesaggio e il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche siano inquadrati nell'ambito delle previsioni del piano paesaggistico, cui spetta in via esclusiva la valutazione complessiva dell'assetto delle aree tutelate e delle trasformazioni ivi ammissibili sotto il profilo paesaggistico.

Manifestamente insufficiente è anche il richiamo alla «pianificazione e programmazione territoriale, ambientale ed energetica, statale e regionale» contenuto all'art. 6. Si tratta, infatti, di una locuzione generica, che non solo non dà esplicito rilievo al piano paesaggistico, ma ne pretermette anche il ruolo di necessaria sovra ordinazione rispetto a ogni altro strumento pianificatori (*cf.* art. 145, comma 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

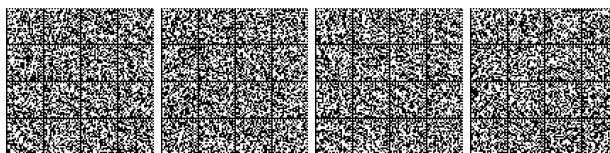
Peraltro, la norma prevede che la giunta regionale debba soltanto «tenere conto» di tutto il complesso degli atti pianificatori genericamente richiamati, e non necessariamente osservarli. Il richiamo, peraltro, è comunque limitato al solo profilo della valutazione dei diversi possibili usi delle acque, ma non anche alle modalità di realizzazione delle concessioni di derivazione idroelettrica.

In base alle considerazioni sopra esposte le disposizioni regionali in esame sono costituzionalmente illegittime, *in primis*, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e dell'art. 9 della Costituzione, nella parte in cui, all'art. 17, comma 1, non subordinano la definizione degli obiettivi minimi da conseguire mediante interventi di conservazione, miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, finalizzati alla tutela dei corpi idrici e alla mitigazione degli impatti sull'ambiente, nell'ambito delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, al rispetto delle previsioni del piano paesaggistico, approvato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

In tal senso, va ulteriormente osservato che il punto di equilibrio tra poteri statali e regionali nella materia della tutela e valorizzazione del paesaggio, risponde a un fondamentale principio, che sorregge l'intero sistema della tutela: la codecisione e la compartecipazione necessarie tra Stato e Regione in tutte e tre le fasi in cui si articola la tutela paesaggistica, ossia individuazione, pianificazione e gestione, quest'ultima esercitata mediante il rilascio delle autorizzazioni degli interventi relativi ai beni tutelati.

In questa prospettiva, scopo del piano paesaggistico è quello di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, le singole trasformazioni vengano valutate in modo parcellizzato, e non nell'ambito della considerazione complessiva del contesto tutelato specificamente demandata al predetto strumento pianificatorio, secondo la scelta operata al riguardo dal legislatore nazionale.

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte da codesta Corte, la quale ha avuto modo di sottolineare l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019). In particolare, si è rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero



territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006; la sentenza n. 272 del 2009). In particolare, codesta Corte ha affermato che «La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi a “funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia obiettivo” non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela» (sentenza n. 66 del 2018).

Il piano paesaggistico, in quanto piano sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale (*cf.* art. 145 del Codice), quindi, costituisce l'architrave del sistema della tutela del paesaggio e, per così dire, la «Costituzione del territorio».

Spetta, conseguentemente, alle regioni, nel disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative loro demandate, di assicurare che tutte le determinazioni concernenti i beni tutelati siano necessariamente inquadrati nel contesto di disciplina dettato dal predetto piano, pena la violazione dei precetti costituzionali sopra richiamati.

Conseguentemente le norme regionali contenute negli articoli 6, 11, 13, comma 1, lettera *h*) e 17, comma 1, invadono la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione — rispetto al quale le citate previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte — ponendosi altresì in contrasto, con il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione di cui all'art. 9 della Costituzione.

Per questi motivi la legge regionale deve essere impugnata, limitatamente alle norme sopra evidenziate, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, lettere b), b1) e b2), e comma 3; art. 4, comma 2; 6; 11; 12, comma 4; 15, comma 1, lettera a); 13, comma 1, lettera h); 17, comma 1 della legge della Regione Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, pubblicata nel B.U.R. Supplemento n. 15 del 10 aprile 2020, recante: «Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Lombardia e determinazione del canone in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), come modificato dall'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 5 giugno 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

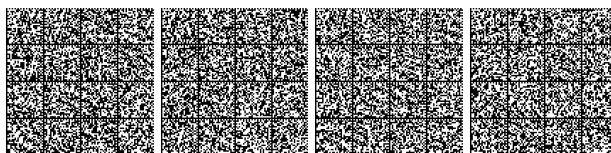
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 5 giugno 2020;
2. legge regionale Lombardia 8 aprile 2020, n. 5, pubblicata nel B.U.R. Supplemento n. 15 del 10 aprile 2020.

Roma, 8 giugno 2020

L'Avvocato dello Stato: DI LEO

Il Vice Avvocato Generale: FIGLIOLIA



N. 73

Ordinanza del 15 aprile 2019 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da Palazzo Foresti S.r.l. contro Girardini Riccardo

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Casi di esclusione della risoluzione del contratto in sede di procedimento per convalida di sfratto - Inadempimento residuo limitato al pagamento delle spese processuali - Omessa previsione.

– Legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

Il giudice sciolta la riserva assunta all'udienza del 2 aprile 2019, ha pronunciato la seguente: ordinanza con l'atto introduttivo del presente giudizio per convalida di sfratto, Palazzo Foresti Srl ha allegato:

1) contratto di locazione ad uso abitativo dal 1° ottobre 2008, registrato 23 ottobre 2008, stipulato con Riccardo Girardini;

2) l'inadempimento del conduttore in relazione ai canoni da settembre 2018, fino alla notifica dell'atto di citazione.

All'udienza del 29 gennaio 2019, Riccardo Girardini ha chiesto il termine ex art. 55, legge n. 392/1978 per il pagamento di euro 1.702,00 per canoni scaduti, più canoni da scadere, ed euro 604,10 oltre accessori a titolo di spese legali.

All'udienza del 2 aprile 2019 l'intimante ha dato atto che la morosità è stata sanata ad eccezione delle spese processuali e ha inserito per la convalida dello sfratto.

La norma che il Tribunale è chiamato ad applicare è l'art. 55 legge n. 392/1978, ove si prevede:

la morosità del conduttore nel pagamento de canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale per non piu di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati, sino a tale data, maggiorato dagli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice.

Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta.

In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato.

La morosità può essere sanata, per non più di quattro volte complessivamente nel corso di un quadriennio, ed il termine di cui al secondo comma è di centoventi giorni, se l'inadempienza, protrattasi per non oltre due mesi, è conseguente alle precarie condizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, malattie o gravi, comprovate condizioni di difficoltà.

Il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto.

La giurisprudenza di legittimità è costante nell'interpretare la norma nel senso per cui «il comportamento del conduttore sanante la morosità deve consistere nell'estinzione di tutto quanto dovuto per canoni, oneri accessori, interessi e spese fino alla scadenza del termine di grazia, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di nuova verifica sotto il profilo della gravità. Il giudice non ha infatti il potere di valutare se il superamento, ancorché esiguo, del suddetto termine di grazia concesso al conduttore per sanare la morosità costituisca inadempimento grave, né se il ritardo dipenda dal debitore o da un terzo di cui egli si sia avvalso per adempiere [...] perché il giudice ha soltanto la possibilità di fissare il termine entro il limite minimo e massimo stabilito dal legislatore» (tra le tante, Cassazione, sent. n. 5540/2012).

Tale interpretazione è confortata dal tenore letterale della nonna, in particolare nell'inciso secondo cui la risoluzione del contratto è esclusa solo in caso di «pagamento», parola il cui significato allude in maniera univoca all'atto solutorio, volto a estinguere il debito in base al valore nominale espresso nell'atto di intimazione (o comunque nell'ordinanza di concessione del cd termine di grazia).

Sgombra ogni dubbio la precisazione successiva «nei termini di cui ai commi precedenti»; solo la prova di aver versato «l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice [...] esclude la risoluzione del contratto».



Il Tribunale è consapevole che:

1) l'art. 663 comma III cpc subordina la convalida, quando lo sfratto è stato intimato per mancato pagamento del canone, all'attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste;

2) l'art. 5 legge n. 392/1978 indica quale motivo di risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo il mancato pagamento del canone decorsi venti giorni dalla scadenza;

3) l'art. 55 della medesima legge costituisce una norma eccezionale che neutralizza le conseguenze del principio per cui, una volta che il creditore abbia chiesto la risoluzione del contratto, il debitore inadempiente «non può più adempiere la propria obbligazione» (art. 1453 comma III cc).

La rigidità del meccanismo introdotto dalla concessione del termine ex art. 55, ben descritto dalla giurisprudenza di legittimità, pare costituire una sorta di compensazione per il sacrificio, normalmente non contemplato, dell'interesse del creditore, che abbia chiesto la risoluzione, al venir meno del rapporto contrattuale.

Non può sottacersi, però, che il già menzionato art. 5 introduce una qualificazione legale della «non scarsa importanza» dell'adempimento, precludendo la valutazione ex art. 1455 del codice civile del giudice in senso obiettivamente favorevole al locatore, se si considera che è sufficiente il ritardo di venti giorni nel pagamento di un solo canone.

Questa definizione dell'equilibrio tra gli interessi contrapposti si prolunga inalterata dal 1978 al giorno d'oggi. Nei quaranta anni di vigenza delle due norme menzionate il contesto sociale ed economico ha subito mutamenti che difficilmente il legislatore del 1978 avrebbe potuto immaginare. La crisi del settore produttivo e i tentativi di porre rimedio a questa crisi hanno determinato una maggiore instabilità dei rapporti di lavoro, la cui remunerazione appare, per chi non sia titolare di altre fonti di reddito, l'unica via per ottenere la provvista per pagare i canoni di locazione. I fenomeni migratori hanno ampliato le categorie di persone bisognose di alloggio e, al tempo stesso, esposte alla difficoltà di trovare le risorse economiche per adempiere alle proprie obbligazioni.

Sotto questo profilo, l'impermeabilità letterale e semantica dell'art. 55 l. cit. confligge con la riflessione giuridica, ormai giunta a compimento, in ordine alla clausola di buona fede in senso obiettivo quale fonte di obblighi di considerazione dell'interesse della controparte, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, in ogni fase, anche quella patologica, del rapporto obbligatorio.

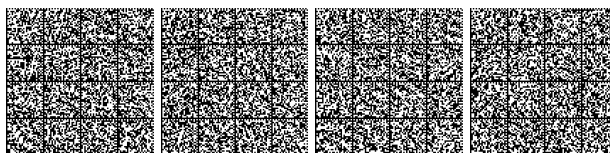
Sul punto, anche per l'autorevolezza dell'estensore, basti menzionare, in termini generali, la pronuncia n. 21255/2013 della Corte di Cassazione, in cui si chiarisce che «il rapporto obbligatorio precede e segue l'integrazione della vicenda negoziale - intesa nella sua duplice dimensione di fatto storico e di fattispecie programmatica - ed è integrato nella sua più intima essenza da doveri di comportamento che [...] appaiono piuttosto funzionati a governare secondo buona fede i differenti aspetti della complessa vicenda interpersonale dipanatasi tra le parti, così operando nella (diversa e più ampia) logica del rapporto e della (complessità della) fattispecie».

Questi doveri di comportamento condizionano, più in particolare, anche l'esercizio dei diritti potestativi, dal momento che «anche in presenza di clausola risolutiva espressa, i contraenti sono tenuti a rispettare il principio generale della buona fede ed il divieto di abuso del diritto, preservando l'uno gli interessi dell'altro. E potere di risolvere di diritto il contratto avvalendosi della clausola risolutiva espressa, in particolare, è necessariamente governato dal principio di buona fede, da tempo individuato dagli interpreti sulla base del dettato normativo (art. 1175, 1375, 1356, 1366, 1371, c.c., ecc.) come direttiva fondamentale per valutare l'agire dei privati e come concretizzazione delle regole di azione per i contraenti in ogni fase del rapporto (precontrattuale, di conclusione e di esecuzione del contratto). Il principio di buona fede si pone allora, nell'ambito della fattispecie dell'art. 1456 c.c., come canone di valutazione sia dell'esistenza dell'inadempimento, sia del conseguente legittimo esercizio del potere unilaterale di risolvere il contratto, al fine di evitarne l'abuso ed impedendone l'esercizio ove contrario ad essa (ad esempio escludendo i comportamenti puramente pretestuosi, che quindi non riceveranno tutela dall'ordinamento)» (Cassazione, sent. n. 23868/2015).

Già da tempo, la S.C. aveva peraltro affermato che «il principio di buona fede (intesa, questa, nel senso sopra chiarito come requisito della condotta) costituisce ad un tempo criterio di valutazione e limite anche del comportamento discrezionale del contraente dalla cui volontà dipende (in parte) l'avveramento della condizione», in quanto è «proprio l'elemento potestativo quello in relazione al quale il dovere di comportarsi secondo buona fede ha più ragion d'essere, perché è con riguardo a quell'elemento che la discrezionalità contrattualmente attribuita alla parte deve essere esercitata nel quadro del principio cardine di correttezza» (SS.UU., sent. n. 18450/2005).

Dal punto di vista processuale, la Corte di Cassazione, a partire da SS.UU. n. 23726/2007, è costante nell'affermare due principi:

«a) la regola di correttezza e buona fede, che specifica all'interno del rapporto obbligatorio la necessità di soddisfare gli «inderogabili doveri di solidarietà», il cui adempimento è richiesto dall'art. 2 Cost., regola che viene violata quando il creditore aggravi ingiustificatamente la posizione del debitore;



b) la garanzia del processo giusto e di durata ragionevole di cui al novellato art. 111 Cost., la quale esclude, innanzi tutto, che possa ritenersi «giusto» il processo che costituisca esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell'attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*» (Cassazione, sent. n. 4228/2015, ove pure si scrive che l'art. 24 Cost. «tutelando il diritto di azione non esclude certamente che la legge possa richiedere, nelle controversie meramente patrimoniali, che per giustificare l'accesso al giudice il valore economico della pretesa debba superare una soglia minima di rilevanza, innanzi tutto economica e, quindi, anche giuridica»).

Se è vero che (solo) il pagamento nei termini indicati dall'art. 55 comma I 1. cit. esclude la risoluzione, ciò significa che, in sede di udienza successiva alla concessione del termine cd «di grazia», il giudice non potrà valutare se e in che misura:

1) per il peculiare atteggiarsi del caso concreto, anche nella fase patologica del rapporto, sussista un dovere del locatore di considerare l'interesse del conduttore nei limiti dell'apprezzabile sacrificio del proprio;

2) l'inadempimento del conduttore, per come allegato in atto di intimazione e per come risultante all'udienza successiva alla concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., abbia inciso e incida nella sfera giuridica del locatore;

3) il pagamento del conduttore, in ipotesi incompleto, a seguito della concessione del termine, abbia eroso il debito complessivo;

4) l'esistenza di pregresse morosità, in ipotesi sanate, anche tramite il necessario ricorso del locatore all'assistenza di un legale, abbia contraddistinto la vita del rapporto;

5) conclusivamente, il persistere della richiesta di convalida di sfratto all'udienza successiva alla concessione del cd termine di grazia integri una modalità di esercizio del diritto di azione eccedente o deviante rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, o, peggio, in assenza di qualsiasi interesse sostanziale da tutelare.

Se i doveri sostanziali di comportamento e la cd «buona fede processuale», delineati dalla giurisprudenza di legittimità, si fondano sul principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione, non vi è ragione di ritenere che l'eccezionalità del cd «sub procedimento di sanatoria» di cui all'art. 55 legge n. 392/1978 lo renda immune dal vaglio di compatibilità con questo e altri valori espressi dalla Carta Costituzionale.

I nodi critici sono due:

1) il conduttore non paga le spese processuali;

2) il conduttore paga quasi del tutto la somma dovuta per canoni (oppure oneri accessori).

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Tribunale ritiene che sia astrattamente configurabile un dovere «di solidarietà» del locatore di considerare l'interesse del conduttore alla prosecuzione del rapporto contrattuale ove il debito per canoni/oneri sia stato colmato a seguito della concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., ma residui il pagamento delle spese legali.

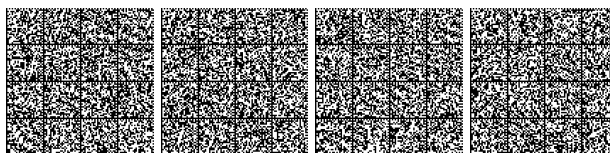
I presupposti di questo dovere sono evidenti: le condizioni di difficoltà economica del conduttore, nel caso di specie da ritenersi implicite nella mancata adduzione di altre ragioni/eccezioni che giustificano l'inadempimento dell'obbligo di pagare i canoni, tenuto conto, altresì, che parte intimata in udienza non si è opposta alla richiesta del termine; la natura del suo interesse abitativo, il cui fondamento costituzionale (delineato da Corte Costituzionale, sent. n. 404/1988) non può passare in secondo piano.

Per altro verso, anche ammettendo che la mancata rifusione delle spese processuali integri un sacrificio apprezzabile (infatti, se dovessero rimanere a carico del locatore, i costi del processo «giusto», cioè sorretto dall'esistenza di un interesse sostanziale da tutelare, rimarrebbero a carico della parte che aveva ragione), tale sacrificio non è mai attuale all'udienza successiva alla concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., perché le spese ben potrebbero essere rimesse una volta definitasi la procedura (come accade, per esempio, in caso di pagamento della somma ingiunta in corso di giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, in cui le spese di lite, a fronte di una pronuncia di revoca del decreto ingiuntivo, di regola sono poste a carico dell'opponente, nei cui confronti potranno essere recuperate in seguito).

Si tratta, a ben vedere, dell'unica ipotesi in cui l'obbligo di pagare le spese processuali per la parte virtualmente soccombente sorge prima della definizione del processo, dal momento che, per l'inosservanza di tale obbligo, è prevista una sanzione che consiste, con un notevole salto logico, nella reale soccombenza.

Del resto, la norma non consente, in caso di mancato pagamento delle spese processuali a seguito della concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit., né di «escludere la risoluzione», con condanna dell'intimante al loro pagamento, né di mutare il rito per verificare in che misura il mancato pagamento, se protrattosi, abbia inciso sull'economia complessiva del rapporto.

L'apprezzabile sforzo di evitare una pronuncia che obblighi il conduttore al rilascio dell'immobile per il mancato pagamento di una somma (a tutto voler concedere) solo indirettamente collegata al rapporto di locazione è stato di recente tradotto in termini operativi dal Protocollo del Tribunale di Bologna per il procedimento per convalida di sfratto



(aggiornamento 2017, punto 14), ove è stato previsto che, se il conduttore intimato, in prima udienza, paga o dimostra di aver pagato, dopo la notifica dell'atto introduttivo, l'intero debito per canoni/oneri, ma non le spese, il giudice, se richiesto, «dichiarerà cessata la materia del contendere e condannerà l'intimato al pagamento delle spese processuali con ordinanza avente valore di sentenza».

Ad avviso del Tribunale, una pronuncia che obblighi al rilascio diventa tanto più aspra ove il conduttore, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, abbia recuperato le somme (spesso ingenti, tenuto conto della situazione reddituale) per pagare i canoni dopo la concessione del termine ex art. 55 comma II I. cit., ripristinando, seppure faticosamente, l'equilibrio contrattuale, mediante la soddisfazione, seppure tardiva, dell'interesse economico che aveva mosso il locatore alla stipula del contratto.

La differenza tra ciò che è necessario per soddisfare l'interesse del locatore (estinguere il debito per canoni/oneri) e ciò che è necessario per «escludere la risoluzione», per quanto in origine spiegabile con la forzata abdicazione all'interesse alla caducazione del rapporto, appare oggi, per le motivazioni sopra esposte, nella misura in cui consente al locatore di chiedere e ottenere, comunque e in ogni caso, la convalida:

1) eccedente l'interesse sostanziale del locatore dedotto in contratto, che dovrebbe costituire l'oggetto della tutela giurisdizionale;

2) connotata da un'ingiustificabile valenza di emenda per il conduttore, che contraddice il riconoscimento della condizione di difficoltà economica da cui ha avuto origine il mancato pagamento dei canoni;

3) mortificante lo sforzo del conduttore che, pur essendo riuscito, nonostante le sue condizioni di difficoltà economica, a recuperare la somma necessaria per pagare il debito per canoni/oneri (per esempio, destinando i primi stipendi di un nuovo lavoro, oppure vendendo beni di proprietà), sarebbe destinatario di una pronuncia identica a quella che ci sarebbe stata qualora tale sforzo non fosse stato profuso;

4) decisiva ai fini di una pronuncia che incide sul diritto all'abitazione di persone per cui è facile immaginare l'assenza di alternative valide.

Si potrebbe obiettare che queste considerazioni tengono conto dell'interesse solo di una delle parti e che, specie per chi tragga dal rapporto di locazione la propria unica fonte di reddito, la non fisiologica esecuzione del contratto, unita al pericolo di dover sostenere il costo delle spese processuali, costituisca di per sé un sacrificio apprezzabile.

A tale obiezione potrebbe replicarsi che la norma impedisce di valutare ogni aspetto della specifica situazione all'esame del Tribunale, perché è evidente che la valutazione dell'interesse del conduttore dovrebbe essere necessariamente compiuta in chiave comparativa con l'interesse del locatore. La valutazione comparativa potrebbe avere esito diverso a seconda, per esempio, che il locatore abbia o non abbia fonti di reddito alternative.

Il Tribunale è consapevole che la Consulta si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 551. cit.:

1) con ordinanza n. 315/1986, in cui la questione posta, in epoca risalente, riguardava aspetti diversi, afferenti all'impossibilità per il conduttore di chiedere il termine ex art. 55 comma II I.cit. anche nell'ulteriore corso del procedimento ovvero per il giudice di concederlo in sede di ordinanza di rilascio ex art. 665 cpc;

2) con sentenza n. 2/1992, in cui la Consulta ha escluso l'irragionevolezza dell'art. 55 nell'interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione, secondo cui la richiesta del cd termine ex art. 55 comma II 1. cit. può essere formulata solo in sede di procedimento speciale di convalida di sfratto e non in un ordinario giudizio a cognizione piena instaurato dal locatore per ottenere la risoluzione del contratto;

3) con ordinanza n. 410/2001, in cui è stata affrontata la non irragionevole discriminazione di disciplina tra locazioni ad uso abitativo e locazioni ad uso non abitativo circa la possibilità di chiedere il termine ex art. 55 comma II 1. cit.

Nondimeno, il Tribunale ritiene che il profilo qui sollevato sia diverso, anche alla luce del mutamento della cornice storica, economica e sociale, per cui ha ragione di porsi il dubbio in ordine al se la contropartita alla deroga all'art. 1453 comma III cc, che consiste nella possibilità per il locatore di utilizzare, in sede di procedimento per convalida di sfratto, un meccanismo rigido sia dal punto di vista dell'onere imposto al conduttore (pagamento di tutto il debito per canoni e oneri), sia dal punto di vista temporale (un pagamento effettuato all'ottantanovesimo giorno escluderebbe la risoluzione, un pagamento effettuato al novantunesimo giorno no, senza verificare se ciò sia dipeso meno da comportamenti del conduttore ispirati a buona fede), sia dal punto di vista della regolazione delle spese processuali, singolarmente da pagare prima della definizione del processo, resista:

1) all'esame del tempo;

2) alle, ormai compiute, riflessioni giurisprudenziali che, per un verso, muovono dal dovere di solidarietà per integrare il contenuto del rapporto obbligatorio evitando che la tutela giurisdizionale consenta di approdare a un equilibrio inaccettabile degli interessi in gioco e, per un altro, attribuiscono rilievo centrale al concreto modo di atteggiarsi del rapporto tra le parti, anche nei suoi risvolti patologici, per individuare risposte di giustizia calibrate sulla diversità delle situazioni.



Se, come è stato osservato dalla Consulta nella sentenza n. 2/1992, la *ratio* della legge n. 392/1978 è di «conservare continuità al rapporto di locazione», appare difficilmente giustificabile, nel presente contesto storico, alla luce dei menzionati principi costituzionali, che tale continuità sia pregiudicata in tutte le ipotesi in cui non sia accertata, se del caso tramite un processo a cognizione piena, la reale incidenza dell'inosservanza, quantitativa e/o temporale, del cd termine di «grazia» sull'equilibrio del rapporto.

Tanto premesso, occorre sospendere la causa promossa da Palazzo Faresti S.r.l., promuovendo, nell'ambito della stessa, questione incidentale di legittimità costituzionale.

Tale questione, stante quanto fin qui esposto, ha per oggetto l'art. 55 legge n. 392/1978 nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali.

Rispetto a tale norma, non essendo praticabile, per i motivi suesposti, un'interpretazione adeguatrice o estensiva, si pone un dubbio - a parere del Tribunale, non manifestamente infondato - di conformità rispetto:

1) al parametro costituito dal dovere di solidarietà politica, economica e sociale ex art. 2 Cost., che costituisce, come la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente argomentato, il fondamento della clausola generale di buona fede in senso obiettivo, che impone alla parte del rapporto obbligatorio, in ogni sua fase, di considerare l'interesse della controparte nei limiti dell'apprezzabile sacrificio del proprio, in quanto non consente al giudice di valutare l'entità di questi interessi e di questi sacrifici, imponendogli la pronuncia di risoluzione in sede sommaria anche nelle ipotesi in cui, a fronte della (sicura e attuale, salvo prova contraria) compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, il mancato pagamento delle spese processuali, che il locatore potrebbe comunque ottenere in seguito in forza del provvedimento definitivo del giudizio, rappresenti una mera eventualità;

2) al parametro costituito dall'art. 3, comma 2 Cost., inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento analogo di situazioni differenti, quali, nella specie, devono essere ritenute:

2.1) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che non abbia pagato il debito per canoni e le spese processuali;

2.2) la condizione del conduttore cui sia stato concesso il termine ex art. 55 comma II 1. cit. e che abbia pagato il debito per canoni e oneri ma non le spese processuali; infatti, in entrambi i casi, l'art. 55 comma V 1. cit. impone la risoluzione del contratto;

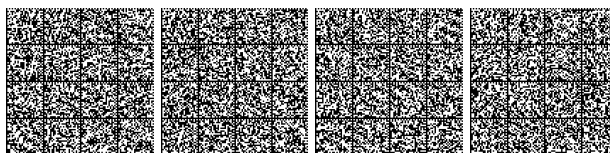
3) al parametro costituito dal principio del «giusto processo» di cui all'art. 111 Cost., inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, in quanto la norma impone la risoluzione del contratto, cioè la compromissione dell'interesse abitativo del conduttore, anche nei casi in cui, a fronte di un suo obiettivo sforzo, date le condizioni di difficoltà, la lesione dell'interesse economico del locatore, identificata dalla differenza tra quanto determinato in sede di concessione del termine ex art. 55 comma II 1. cit. e quanto pagato dal conduttore, sia tollerabile nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, avuto riguardo alle condizioni delle parti, oppure soltanto eventuale, come nel caso delle spese processuali.

La questione, oltretutto non manifestamente infondata, per quanto fin qui esposto, appare anche dotata di rilevanza rispetto alla fattispecie in esame: dall'applicazione della norma, dalla cui costituzionalità si dubita, il Tribunale non può prescindere per la definizione della controversia sottoposta al suo esame, in cui la risoluzione del contratto dovrebbe essere pronunciata - a fronte di un totale recupero dell'esposizione debitoria derivante dal contratto e in assenza di approfondimenti meritevoli di cognizione piena sulla reale incidenza dell'inosservanza del cd termine di grazia nella sfera patrimoniale del locatore, qui una persona giuridica - per il sol fatto del mancato pagamento delle spese processuali liquidate all'udienza del 29 gennaio 2019.

Se alla logica asimmetrica e perentoria della grazia si sostituisce la logica mite, paritetica e costituzionalmente fondata della solidarietà, il risultato cui si perviene, nel caso di specie, attraverso la pronuncia di risoluzione imposta dalla norma appare tale da incidere in misura ingiustificata sull'interesse, di natura personale, all'abitazione dell'intimato.

Ad avviso del Tribunale, l'auspicata scissione tra «sanatoria della morosità» (dovendosi ritenere compreso nella «morosità» anche il debito per spese processuali) ed «esclusione della risoluzione del contratto» non dovrebbe avere ricadute sul tenore letterale dell'art. 55 comma I 1. cit., nel senso che, ferma restando la spettanza di tutti i crediti - se ancora esistenti - il cui titolo è costituito dal contratto di locazione a uso abitativo, la liquidazione «anticipata» delle spese processuali in sede di concessione del termine di cui all'art. 55 comma II I. cit. potrebbe comunque essere opportuna per agevolare l'estinzione del giudizio prevenendo ragioni ulteriori di contenzioso.

Infine, nessuna preclusione alla proponibilità della questione incidentale può derivare dalla natura sommaria del rito esperito dalla ricorrente, comunque annoverabile tra i possibili giudizi a quibus, stante l'idoneità ad assumere efficacia omogenea a quella del giudicato ex art. 2909 cc del provvedimento definitivo del presente giudizio.



P.Q.M.

1) Letti gli artt. 134 Cost. e 23, legge n. 87/1953, con riferimento alla domanda proposta da Palazzo Foresti Srl, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 2, 3, 111 Cost., la questione di legittimità della seguente norma:

art. 55 legge n. 392/1978, nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione in sede di procedimento per convalida di sfratto, ove al conduttore sia stato concesso il termine previsto dal medesimo articolo per le sue condizioni di difficoltà economica, l'ipotesi in cui residui il pagamento delle spese processuali;

2) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3) manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Modena, 15 aprile 2019

Il Giudice: SIRACUSANO

20C00134

n. 74

Ordinanza del 3 ottobre 2019 del Tribunale di Modena nel procedimento civile promosso da Paolini Riccardo e Paolini Edoardo contro Carlomagno Salvatore e Gonzales Garcia Blanca Marina

Procedimento civile - Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Previsione della facoltà di comparizione personale dell'intimato ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli artt. da 663 a 666 cod. proc. civ.

Procedimento civile - Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Previsione che il giudice convalida la licenza o lo sfratto in caso di mancata opposizione dell'intimato - Inclusione delle ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa.

Locazioni di immobili urbani - Procedimento per convalida di sfratto - Termine per il pagamento dei canoni scaduti - Sanatoria della morosità in sede giudiziale - Casi di esclusione della risoluzione del contratto in sede di procedimento - Comparizione personale dell'intimato che ne ha pregiudicato la difesa - Omessa previsione.

– Codice di procedura civile, artt. 660, sesto comma, e 663; legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), art. 55, ultimo comma.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MODENA

Il giudice sciolta la riserva assunta all'udienza del 24 settembre 2019, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio per convalida di sfratto, Riccardo Paolini ed Edoardo Paolini hanno allegato:

1) contratto di locazione ad uso abitativo del 1° luglio 2017, regolarmente registrato, stipulato con Salvatore Carlomagno e Blanca Marina Gonzales Garcia avente per oggetto il godimento dell'immobile in Modena descritto in atto di intimazione;

2) l'inadempimento dei conduttori in relazione a: 2.1) canoni dovuti per le mensilità di settembre, novembre, dicembre 2018, febbraio, marzo 2019, per complessivi euro 2.950,00; 2.2) mancato rimborso di oneri accessori per euro 750,00.

All'udienza 14 maggio 2019, i conduttori, comparsi personalmente, hanno fatto presente:

1) di aver diritto a un contributo pubblico per morosità incolpevole;



2) di aver consegnato a parte locatrice, tramite agenzia immobiliare, il relativo modulo in vista dell'acquisizione del suo consenso;

3) di non aver ottenuto la restituzione del modulo.

Per le ragioni esposte a verbale di udienza, è stato disposto l'ordine di esibizione nei confronti del legale rappresentante dell'agenzia immobiliare.

All'udienza 18 giugno 2019, a seguito della verifica dell'omessa comunicazione al terzo dell'ordine di esibizione, poi reiterato il 19 giugno 2019, i conduttori hanno chiesto il termine *ex art. 55* della legge n. 392/1978.

In data 13 settembre 2019 il legale rappresentante dell'agenzia immobiliare ha depositato in cancelleria una dichiarazione in cui ha dato atto di aver consegnato la richiesta di contributo a Riccardo Paolini il 12 marzo 2019 e di non averla poi ricevuta in restituzione in quanto i locatori gli avrebbero riferito di non essere intenzionati a prestare il consenso necessario per l'erogazione del contributo ai conduttori.

All'udienza 24 settembre 2019 parte locatrice, in considerazione della mancata sanatoria della morosità, ha insistito per la convalida dello sfratto.

La norma che il Tribunale è chiamato ad applicare, in esito al procedimento disciplinato dagli articoli 657 e ss del codice di procedura civile, è l'art. 55 della legge n. 392/1978, ove si prevede:

La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'art. 5 può essere sanata in sede giudiziale per non più di tre volte nel corso di un quadriennio se il conduttore alla prima udienza versa l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice.

Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta.

In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato.

La morosità può essere sanata, per non più di quattro volte complessivamente nel corso di un quadriennio, ed il termine di cui al secondo comma è di centoventi giorni, se l'inadempienza, protrattasi per non oltre due mesi, è conseguente alle precarie condizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, malattie o gravi, comprovate condizioni di difficoltà.

Il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, la richiesta di concessione del termine *ex art. 55* della legge n. 392/1978 manifesta una volontà incompatibile con quella di opporsi alla convalida (Cassazione - sentenza n. 5540/2012). Pertanto, l'art. 55 della legge cit. può essere considerato un'ipotesi speciale dell'art. 663 del codice di procedura civile nella parte in cui prevede che «se l'intimato [...] comparendo non si oppone, il giudice convalida la licenza o lo sfratto».

A sua volta, la non opposizione dell'intimato comparso personalmente, come nel caso di specie, presuppone l'operatività dell'art. 660, comma VI del codice di procedura civile, ove si prevede che «ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli articoli da 663 a 666, è sufficiente la comparizione personale dell'intimato».

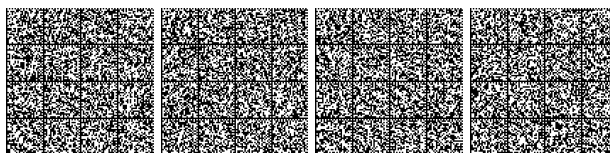
Il Tribunale è consapevole che l'art. 55 della legge n. 392/1978 costituisce una norma eccezionale che deroga al principio per cui, una volta che il creditore abbia chiesto la risoluzione del contratto, il debitore inadempiente «non può più adempiere la propria obbligazione» (art. 1453, comma III del codice civile).

La rigidità del meccanismo introdotto dalla concessione del termine cd «di grazia» pare costituire una sorta di compensazione per il sacrificio, normalmente non contemplato, dell'interesse del creditore, che abbia chiesto la risoluzione, al venir meno del rapporto contrattuale. In altri termini, una volta intrapreso il *sub*-procedimento di sanatoria, all'udienza di verifica il giudice non può e non deve fare altro che accertare se sia stato eseguito il «pagamento» così come indicato dall'art. 55, ultimo comma, legge cit.

Se il pagamento non è avvenuto, il giudice deve convalidare lo sfratto per morosità, cioè deve risolvere il contratto di locazione ad uso abitativo.

Nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 55 della legge cit. confligge con l'acquisizione al processo di elementi che inducono a ritenere che le condizioni che impongono al giudice di risolvere il contratto, incidendo sull'interesse abitativo dei conduttori, siano state generate dalla disparità tra le due parti processuali, l'una assistita da difesa tecnica, l'altra non assistita da difesa tecnica, palesandosi così, con rilievo decisivo ai fini della presente causa, una violazione dei principi di cui all'art. 24 della Costituzione (effettività della tutela giurisdizionale) e all'art. 111 della Costituzione (giusto processo).

Il primo indice di questa disparità si è avuto all'udienza del 14 maggio 2019, in cui i conduttori hanno fatto presente di aver chiesto, tramite l'agente immobiliare, ai locatori di firmare il modulo per il contributo per la «morosità



incolpevole». L'assenza di un difensore ha impedito ai conduttori, non a conoscenza del disposto di cui all'art. 210 del codice di procedura civile, di formulare la relativa istanza e ciò ha indotto questo giudicante a emettere, con un'obiettiva forzatura del dato normativo, l'ordine di esibizione nei confronti dell'agente immobiliare, indicato dai conduttori come probabile detentore del documento.

Il passaggio argomentativo cruciale è però costituito dalla definizione dell'incidenza della disciplina pubblicistica della «morosità incolpevole» sul piano civilistico, sia sostanziale (il rapporto di locazione) sia processuale (il procedimento per convalida di sfratto).

Ad avviso del Tribunale, se l'erogazione del contributo pubblico prevede, come nel caso di specie, in base ai criteri applicativi vigenti, il necessario consenso del locatore, la mancata adesione del predetto non può generare, sia sul piano sostanziale, sia sul piano processuale, effetti negativi per il conduttore che versi in una «situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare», in conseguenza degli eventi indicati nella disciplina di riferimento (decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124; in particolare, l'art. 6, comma V, che istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli; decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 30 marzo 2016, che indica le concrete modalità applicative).

Una diversa conclusione colliderebbe con la ormai compiuta acquisizione giuridica secondo cui la clausola di buona fede in senso obiettivo costituisce fonte di obblighi di considerazione dell'interesse della controparte, nei limiti dell'apprezzabile sacrificio, in ogni fase, anche quella patologica, del rapporto obbligatorio.

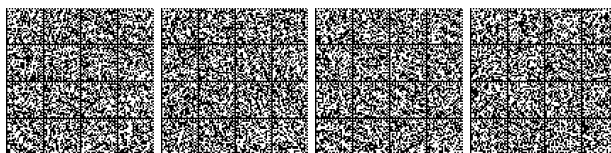
Sul punto basti menzionare, in termini generali, la pronuncia n. 21255/2013 della Corte di cassazione, in cui si chiarisce che «il rapporto obbligatorio precede e segue l'integrazione della vicenda negoziale — intesa nella sua duplice dimensione di fatto storico e di fattispecie programmatica — ed è integrato nella sua più intima essenza da doveri di comportamento che [...] appaiono piuttosto funzionali a governare secondo buona fede i differenti aspetti della complessa vicenda interpersonale dipanatasi tra le parti, così operando nella (diversa e più ampia) logica del rapporto e della (complessità della) fattispecie».

Questi doveri di comportamento condizionano, più in particolare, anche l'esercizio dei diritti potestativi, dal momento che «anche in presenza di clausola risolutiva espressa, i contraenti sono tenuti a rispettare il principio generale della buona fede ed il divieto di abuso del diritto, preservando l'uno gli interessi dell'altro. Il potere di risolvere di diritto il contratto avvalendosi della clausola risolutiva espressa, in particolare, è necessariamente governato dal principio di buona fede, da tempo individuato dagli interpreti sulla base del dettato normativo (articoli: 1175, 1375, 1356, 1366, 1371 del codice civile, ecc.) come direttiva fondamentale per valutare l'agire dei privati e come concretizzazione delle regole di azione per i contraenti in ogni fase del rapporto (precontrattuale, di conclusione e di esecuzione del contratto). Il principio di buona fede si pone allora, nell'ambito della fattispecie dell'art. 1456 del codice civile, come canone di valutazione sia dell'esistenza dell'inadempimento, sia del conseguente legittimo esercizio del potere unilaterale di risolvere il contratto, al fine di evitarne l'abuso ed impedendone l'esercizio ove contrario ad essa (ad esempio escludendo i comportamenti puramente pretestuosi, che quindi non riceveranno tutela dall'ordinamento)» (Cassazione - sentenza n. 23868/2015).

Già da tempo, la S.C. aveva peraltro affermato che «il principio di buona fede (intesa, questa, nel senso sopra chiarito come requisito della condotta) costituisce ad un tempo criterio di valutazione e limite anche del comportamento discrezionale del contraente dalla cui volontà dipende (in parte) l'avveramento della condizione», in quanto è «proprio l'elemento potestativo quello in relazione al quale il dovere di comportarsi secondo buona fede ha più ragion d'essere, perché è con riguardo a quell'elemento che la discrezionalità contrattualmente attribuita alla parte deve essere esercitata nel quadro del principio cardine di correttezza» (SS.UU. - sentenza n. 18450/2005).

Dal punto di vista processuale, la Corte di cassazione, a partire da SS.UU. n. 23726/2007, è costante nell'affermare due principi:

«a) la regola di correttezza e buona fede, che specifica all'interno del rapporto obbligatorio la necessità di soddisfare gli «inderogabili doveri di solidarietà», il cui adempimento è richiesto dall'art. 2 della Costituzione, regola che viene violata quando il creditore aggravi ingiustificatamente la posizione del debitore; b) la garanzia del processo giusto e di durata ragionevole di cui al novellato art. 111 della Costituzione, la quale esclude, innanzi tutto, che possa ritenersi «giusto» il processo che costituisca esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell'attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*» (Cassazione - sentenza n. 4228/2015, ove pure si scrive che l'art. 24 della Costituzione «tutelando il diritto di azione non esclude certamente che la legge possa richiedere, nelle controversie meramente patrimoniali, che per giustificare l'accesso al giudice il valore economico della pretesa debba superare una soglia minima di rilevanza, innanzi tutto economica e, quindi, anche giuridica»).



In questo quadro, il Tribunale ritiene che acconsentire alla richiesta del conduttore in vista dell'erogazione del contributo pubblico per la sanatoria della morosità (salvaguardando così l'interesse, abitativo, della controparte contrattuale) non costituisca un apprezzabile sacrificio per il locatore, in assenza di elementi che depongano in senso contrario (che il locatore dovrebbe addurre in sede processuale), non foss'altro perché, in questo modo, il suo credito per canoni ottiene soddisfazione.

Con riferimento al procedimento per convalida di sfratto, appare evidente la *ratio* che accomuna la disciplina della morosità incolpevole con la previsione della concessione del termine di cui all'art. 55 della legge n. 392/1978: la conservazione del rapporto contrattuale nei casi in cui, come è stato osservato in dottrina, «il conduttore sia incorso incolpevolmente nell'inadempimento dell'obbligo di pagamento di quanto dovuto quale corrispettivo della locazione» ad uso abitativo.

La medesima dottrina ha, altresì, auspicato il collegamento delle disposizioni in tema di morosità incolpevole con la previsione dell'art. 55 della legge cit.; questo collegamento è tanto più auspicabile, ad avviso del Tribunale, in quanto la menzionata disciplina pubblicistica determina la possibile confluenza nel procedimento sommario di questioni che la sua impalcatura formale, predisposta avendo a mente situazioni di facile e immediata qualificazione, non sembra più in grado di sostenere.

Prima di approfondire questo aspetto, può dirsi che il comportamento del locatore che non acconsenta all'erogazione del contributo per la morosità incolpevole nei confronti del conduttore che ne abbia diritto in base ai criteri stabiliti dalla disciplina ministeriale e ripresi nei bandi comunali integri, sul piano sostanziale, la violazione di un obbligo di considerare l'interesse, abitativo, della controparte contrattuale in assenza di un apprezzabile sacrificio per l'interesse proprio e, sul piano processuale, la compromissione dell'obiettivo che l'art. 55 della legge n. 392/1978 si propone di raggiungere, ovvero la prosecuzione del rapporto contrattuale tramite la sanatoria della morosità dovuta alle condizioni di difficoltà economica del conduttore.

Il Tribunale è consapevole che tale obbligo a carico del locatore può essere ricavato solo in via interpretativa alla luce dei principi prima esposti, non ravvisandosi nella disciplina di diritto pubblico, che pare invece presupporre un libero consenso. Ritiene, tuttavia, difficilmente superabile l'argomento per cui, se tutti i locatori rifiutassero di aderire, la disciplina sulla morosità incolpevole rimarrebbe, per lo più, lettera morta, con conseguente spreco di risorse pubbliche.

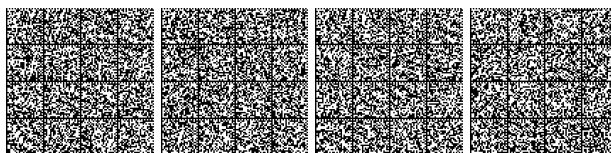
Se è vero che l'art. 1, comma II del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 31 maggio 2019 prevede che «le regioni possono riallocare sul Fondo nazionale per il sostegno alla locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 e successive modifiche le risorse (del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli) che risultino non utilizzate dai comuni, al netto delle procedure in corso, alla data del 30 giugno 2019», è altresì vero che la neutralizzazione del mancato utilizzo di tali risorse, in ipotesi, anche solo in parte, imputabile ai locatori che non abbiano prestato il consenso alle richieste dei conduttori (ovvero a un più generale difetto di comunicazione, come pare ipotizzare il decreto ministeriale cit.), mediante il sostegno a nuove locazioni «in ingresso», non compensa l'incisione, già avvenuta, degli interessi abitativi individuati e specifici di chi sia stato destinatario di una pronuncia di risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo che si sarebbe potuta evitare se il contributo gli fosse stato erogato.

In altri termini, l'allocazione (futura) di risorse in vista della tutela di un interesse diffuso (o comunque, non ancora individualizzatosi) non può, ad avviso del Tribunale, giustificare il mancato utilizzo (attuale) di quelle stesse risorse in vista della tutela di un interesse specifico e individuale (di natura personale), per cui erano state originariamente previste e per cui sarebbero esistite tutte le condizioni di erogazione salvo il mancato consenso del locatore, che si ripercuote sulla dimensione, enucleata dalla giurisprudenza di legittimità, dinamica e composita del rapporto obbligatorio.

Ciò posto, per quel che rileva ai fini della presente causa, i conduttori hanno introdotto, nei limiti dell'assenza di difesa tecnica, il tema del mancato consenso dei locatori alla loro richiesta di contributo per la morosità incolpevole. Solo a seguito dello spirare del termine *ex art.* 55 della legge n. 392/1978, è pervenuta nella cancelleria del Tribunale la dichiarazione dell'agente immobiliare che ha confermato la loro versione dei fatti, precisando che il documento è stato da lui consegnato ai locatori e non più restituito.

Quindi, il Tribunale, per un verso dovrebbe pronunciare la risoluzione del contratto per mancato pagamento entro il termine cd di «grazia»; per un altro, sarebbe tenuto a farlo in una situazione in cui è processualmente acquisito un comportamento dei locatori che ha impedito ai conduttori di accedere a un contributo pubblico che avrebbe potuto consentire la sanatoria della morosità entro il termine.

L'uso del condizionale è deliberato. Infatti, ancora all'udienza 24 settembre 2019, non era certo che esistessero tutti i requisiti che avrebbero consentito ai conduttori di accedere al contributo.



Sul punto, il Tribunale si limita a evidenziare che:

1) una volta notificato l'atto di intimazione, i locatori hanno determinato l'esistenza di uno dei requisiti per l'ammissione dei conduttori al contributo (art. 3, comma I, lettera *b*) del decreto ministeriale 30 marzo 2016);

2) almeno una delle forme di contributo previste dal decreto ministeriale (art. 5, comma I, lettera *a*) era astrattamente in grado di coprire la morosità allegata dagli intimanti nell'atto introduttivo;

3) sebbene l'art. 5, comma I, lettera *a*) parli di «rinuncia all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile», ciò non debba intendersi come necessaria presenza di una pronuncia di convalida di sfratto, dal momento che la normativa pone come requisito per l'ammissione solo la notifica di un atto di intimazione e che la *ratio* è evidentemente quella di non far risolvere il contratto di locazione (quindi dovrebbe intendersi che la rinuncia è necessaria solo ove il provvedimento di rilascio *medio tempore* vi sia stato; per inciso, un'eventuale comportamento ostantivo dei locatori vanificherebbe lo scopo della normativa anche nella fase esecutiva *post-convalida*);

4) il «consenso» del locatore ove il contributo sia richiesto in pendenza di giudizio di cognizione, se del caso contestualmente all'apertura del *sub*-procedimento di sanatoria di cui all'art. 55 della legge n. 392/1978, pare dunque risolversi soltanto nella disponibilità a ricevere il pagamento che determinerebbe la sanatoria della morosità.

Si tratta dunque di capire quale parte sconti il mancato assolvimento dell'onere di allegazione nel processo degli elementi il cui rilievo emerge alla luce delle considerazioni sopra esposte. Se non fosse che il documento (il modulo da firmare consegnato all'agente immobiliare perché lo inoltrasse ai locatori) non era più nella disponibilità dei conduttori, in via di principio dovrebbe trattarsi della parte intimata.

Tuttavia, il Tribunale ritiene che, in assenza di difesa tecnica (assenza consentita e — pare doversi dire, sul punto si tornerà in seguito — agevolata dall'art. 660, comma VI del codice di procedura civile), l'elaborazione di una strategia processuale che consenta ai conduttori di fare emergere, diversamente calibrando questi elementi a seconda delle varie scansioni procedurali:

1) l'obbligo del locatore, fondato sulla clausola di buona fede in senso obiettivo e, dunque, sul principio di solidarietà *ex art. 2* della Costituzione, di salvaguardare l'interesse abitativo del conduttore prestando il suo consenso nella richiesta di contributo per la morosità incolpevole;

2) la documentazione che comprovi la sussistenza dei presupposti dell'esistenza di questo obbligo (cioè, i requisiti per l'erogazione ai conduttori del contributo per la morosità incolpevole idoneo a sanare la morosità, ivi compresa la disponibilità oggettiva delle risorse);

3) la derivazione causale dal comportamento del locatore della condizione di mancata sanatoria della morosità entro il termine *ex art. 55* della legge n. 392/1978;

sia inesigibile per chi non sia versato nelle materie giuridiche.

Retrospectivamente, a seguito della dichiarazione depositata in cancelleria dall'agente immobiliare, è possibile ipotizzare che i conduttori, qualora fossero stati assistiti da un avvocato, avrebbero potuto:

1) opporsi alla convalida all'udienza 14 maggio 2019, demandando al giudizio a cognizione piena, a seguito di mutamento del rito, l'accertamento del loro diritto al contributo per la morosità incolpevole e la mancata cooperazione dei locatori in tal senso, verosimilmente allegando prove documentali per evitare di essere esposti all'ordinanza di rilascio *ex art. 665* del codice di procedura civile;

2) in alternativa, chiedere il termine *ex art. 55* della legge n. 392/1978 previa dimostrazione dei requisiti per l'accesso a un contributo per la morosità incolpevole messo a disposizione dal Comune di Modena, idoneo a sanare la morosità, stimolando il contraddittorio con i locatori sul punto;

3) evidenziare, all'udienza di verifica del 24 settembre 2019, la derivazione causale della mancata sanatoria della morosità dal comportamento dei locatori ostantivo alla concessione di un contributo che avrebbe potuto sanarla (a nulla rilevando, ad avviso del Tribunale che al contributo pubblico sia possibile accedere anche in fase esecutiva, ove peraltro sarebbe inutile far emergere, a rapporto ormai risolto, l'inadempimento dell'obbligo collaborativo del locatore).

Come si vede, la situazione processuale in cui il Tribunale è chiamato a decidere sulla richiesta di convalida di sfratto si è determinata in ragione della mancata attivazione, da parte dei conduttori, di una serie di variabili che avrebbero potuto innescare diversi esiti e in cui avrebbe potuto trovare corretta esplicazione l'effettività della tutela giurisdizionale dei loro diritti.

La non corretta esplicazione di una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei conduttori, nel caso di specie, è, ad avviso del Tribunale, imputabile alla facoltà, che il codice di procedura civile pure loro attribuisce, di comparire nel procedimento per convalida di sfratto non assistiti da difesa tecnica.



In termini generali, dalla riflessione della dottrina processualciviltistica che si è interrogata sul fondamento del procedimento per convalida di sfratto e, in particolare, della sua peculiare cognizione sommaria, emerge come, in tale rito speciale, l'unica giustificazione del sacrificio della cognizione piena in tale rito speciale sia la valutazione, presuntiva, compiuta dal legislatore, della scarsa consistenza delle difese del convenuto.

Più in particolare, e per quel che qui ci occupa, tale valutazione presuntiva pare l'unica spiegazione plausibile anche della «sufficienza», come dice l'art. 660, comma VI del codice di procedura civile (la norma è entrata in vigore nel 1995, epoca in cui la competenza in materia di convalida apparteneva al pretore, verosimilmente per compensare il venir meno, con la riforma dell'art. 82 del codice di procedura civile da parte della legge n. 374/1991, della possibilità di autorizzare la parte a stare in giudizio di persona), della comparizione personale dell'intimato ai fini del compimento delle attività processuali tipiche del procedimento per convalida di sfratto (oltre all'argomento, di carattere più pratico che giuridico, e, come si cercherà di spiegare meglio in seguito, controproducente, della «possibilità in più»).

Quindi, ove invece si manifesti un'esigenza di tutela giurisdizionale (derivante nel caso di specie dall'incidenza della disciplina pubblicistica sulla morosità incolpevole sul rapporto di locazione), viene meno il fondamento stesso, se non del sacrificio della cognizione piena, evitabile attraverso l'opposizione alla convalida (scelta processuale di cui è però agevole sostenere la preferibilità se effettuata tramite un avvocato, dal momento che l'intimato così si espone a un possibile ordine provvisorio di rilascio *ex art.* 665 del codice di procedura civile), sicuramente della facoltà per l'intimato di stare in giudizio non assistito da difesa tecnica, e ciò in ogni scansione del procedimento per convalida di sfratto.

In altri termini, la compatibilità con i principi costituzionali della facoltà dell'intimato di difendersi da solo nel procedimento per convalida di sfratto sta e cade con l'assunto per cui tale difesa sia in sostanza un guscio vuoto.

Se così non è, e se dunque un'esigenza di tutela giurisdizionale si pone davvero, se del caso in base a prospettazioni giuridiche complesse o a circostanze di fatto non agevoli da provare, pare difficilmente superabile la duplice constatazione per cui, nel procedimento per convalida di sfratto per morosità, la tutela giurisdizionale dell'intimato ha (a tutto voler concedere) minori possibilità di essere effettiva (rispetto a quella degli altri convenuti nella quasi totalità delle cause civili) e il processo non si svolge in condizioni di parità (rispetto alla controparte processuale).

Si tratta, peraltro, della tutela giurisdizionale di un interesse di natura personale e di elevato rango costituzionale, come la consulta ha avuto modo di affermare nella pronuncia n. 404/1988:

«[...] “il “diritto all'abitazione” rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione [...] In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso”. Altra sentenza di questa Corte (sentenza n. 49 del 1987) aveva già riconosciuto “indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione”.

Tali statuizioni, pur espresse in ordine allo specifico favor, di cui all'art. 47, secondo comma, della Costituzione, per l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, hanno una portata più generale ricollegandosi al fondamentale diritto umano all'abitazione riscontrabile nell'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e nell'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale della Nazioni Unite é ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881)».

Anche più di recente, la Corte costituzionale ha confermato la qualificazione del «diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona» (sentenza n. 106/2018).

I titolari di questo diritto, nei procedimenti per convalida di sfratto per morosità, sono persone che spesso si trovano in condizioni di marginalità sociale e, dunque, nella difficoltà economica, materiale, tecnica e linguistica di articolare difese convincenti ai fini dell'ottenimento di una pronuncia favorevole ove ne sussistano i presupposti.

Il contrasto con l'art. 24 e con l'art. 111, comma II della Costituzione può dunque sintetizzarsi in questo: se è vero che il procedimento per convalida di sfratto si fonda su una presunzione di mancanza di contestazione effettiva o comunque su una presunzione di inconsistenza delle difese del convenuto, l'attività processuale che consente di vincere questa presunzione dovrebbe essere affidata a un professionista, perché potrebbe darsi il rischio, insostenibile per la Costituzione vigente, che un interesse di natura personale venga pregiudicato quando non ci siano in concreto le ragioni che ne giustificano il sacrificio, e ciò non solo perché il procedimento è a cognizione sommaria, ma anche perché, al suo interno, il convenuto «può» difendersi senza l'assistenza di un professionista, risolvendosi questa possibilità, paradossalmente, in un *vulnus* del principio per cui «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità».



Si potrebbe obiettare che l'obbligatorietà dell'assistenza difensiva è stata affermata dalla Corte costituzionale «sempre e soltanto con riferimento al processo penale di cognizione, agli incidenti di esecuzione penale, al processo per le misure di sicurezza, tra cui il ricovero in manicomio giudiziario, ed al processo per le misure di prevenzione [...] procedimenti caratterizzati, tutti, dal compimento di indagini e valutazioni preordinate all'adozione ed esecuzione di misure penali o di misure "che trovano causa nella pericolosità sociale - criminale" del soggetto».

Il Tribunale ritiene, tuttavia, che il punto non sia il confronto con i provvedimenti che incidono sulle libertà personali e che si fondano sulla pericolosità del destinatario, ma il confronto con le ordinarie cause civili. In altri termini, il problema non sta nel fatto che, nel procedimento di convalida, l'assistenza difensiva non è obbligatoria (come nel processo penale) ma nel fatto che, se il convenuto/intimato sceglie di contraddire, l'assistenza difensiva non è obbligatoria, come nella quasi totalità delle cause civili.

Per esempio, il convenuto in una causa di risoluzione del contratto di compravendita per inadempimento dell'obbligo di pagamento del prezzo, se intende costituirsi, deve essere assistito da un difensore; il convenuto in una causa, peraltro a cognizione sommaria, di risoluzione del contratto di locazione per inadempimento dell'obbligo di pagamento dei canoni può comparire senza essere assistito da un difensore, ponendo in essere comportamenti processuali significativamente incisivi sul proprio interesse sostanziale di natura personale (per esempio, l'opposizione alla convalida può determinare l'emanazione di un'ordinanza provvisoria di rilascio *ex art.* 665 del codice di procedura civile).

A ciò si aggiunga che, in via di principio, la risoluzione del contratto di locazione potrebbe essere ottenuta anche nelle forme dell'art. 447-*bis* del codice di procedura civile; che la controparte contrattuale debba essere assistita da difesa tecnica (447-*bis* del codice di procedura civile) o possa non esserlo (657 e ss. del codice di procedura civile), in relazione alla medesima ipotesi, dipende dunque dalla strategia processuale prescelta dal locatore.

Ad avviso del Tribunale, il giudizio di risoluzione del contratto di locazione per inadempimento dell'obbligo di pagamento dei canoni, pure se strutturato nelle forme sommarie del procedimento per convalida di sfratto, non è equiparabile alle altri procedimenti giudiziari in cui è ammessa la difesa personale delle parti:

1) sia perché è un giudizio di cognizione, a differenza del procedimento per l'amministrazione di sostegno o del processo esecutivo;

2) sia perché la parte cui è consentita la difesa personale subisce l'iniziativa processuale di un'altra per cui invece è prescritta la difesa tecnica, a differenza dei procedimenti di insinuazione al passivo, dove la facoltà di difesa «in proprio» è bilaterale (e la parte «convenuta» è il fallimento);

3) sia perché il «valore» della causa, evidentemente collegato alla natura degli interessi in gioco, non è qualitativamente comparabile a quello delle controversie in cui la decisione avviene secondo equità, a quello delle controversie di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2011 (trattandosi di credito per prestazioni professionali) o a quello delle controversie tributarie in cui è consentito alla parte di stare in giudizio personalmente (art. 12, comma II del decreto legislativo n. 546/1992);

4) sia perché la regola di riparto dell'onere probatorio è diversa da quella vigente nel giudizio di primo grado di opposizione a sanzione amministrativa, in cui il giudice accoglie l'opposizione «quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente» (art. 6, comma XI del decreto legislativo n. 150/2011).

Per quanto riguarda le cause di competenza del giudice di pace, si osserva che, ove il valore sia superiore a euro 1.100,00, opera un regime giuridico per cui l'obbligatorietà della difesa tecnica vale come principio derogabile su «autorizzazione» (art. 82, comma II del codice di procedura civile), bilanciamento non riprodotto in materia di convalida di sfratto, di competenza del Tribunale; davanti all'ufficio giudiziario «superiore» (seppure la competenza qui sia «per materia»), quindi, lo *standard* di tutela giurisdizionale si abbassa invece di innalzarsi.

Del resto, se l'art. 660, comma VI del codice di procedura civile fu introdotto nel 1995, epoca in cui la competenza in materia di convalida di sfratto era del pretore, per compensare il venir meno della facoltà di autorizzare la parte a stare in giudizio di persona, è lecito ritenere che, una volta trasferita la competenza al Tribunale (dal 1998 in *poi*), ove, salve le eccezioni prima menzionate, la difesa nelle cause civili deve esplicarsi attraverso il ministero di un difensore, non sussista più la ragione di ordine pratico che poteva giustificare la novella legislativa del 1995, ovvero il consolidamento di una prassi normalmente seguita davanti all'ufficio giudiziario (ora, non più) competente e che, per altro verso, caratterizza oggi la difesa delle parti davanti al giudice di pace.

Il confronto con il procedimento monitorio rivela invece che l'ingiunto, anche per poche migliaia di euro, se certamente può scegliere di non opporre il decreto ingiuntivo (così come l'intimato, la cui contumacia ha gli stessi effetti della mancata opposizione), per interloquire con il giudice deve (a differenza dell'intimato) costituirsi a mezzo di un difensore, così come accade al destinatario del ricorso nei procedimenti cautelari, pur nella brevità del termine a difesa.



Il Tribunale osserva infine che, di recente, la Cassazione civile - sentenza n. 21930/2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 14, comma I-bis del testo unico sull'immigrazione nella parte in cui non prevede che il procedimento di convalida della misura della consegna del passaporto per il cittadino straniero attinto da decreto prefettizio di espulsione si svolga in udienza con l'assistenza obbligatoria di un difensore. Non tutte le condizioni soggettive che giustificano il decreto di espulsione hanno a che fare con la pericolosità (scadenza del permesso di soggiorno e mancato rinnovo nel termine di sessanta giorni).

L'obiezione classica che si muove al ragionamento fin qui condotto è però quella per cui la comparizione personale è, appunto, una facoltà di cui l'intimato può non avvalersi, nominando un difensore. Come si accennava in precedenza, è del tutto plausibile che di tale facoltà l'intimato in uno sfratto per morosità sia lieto di avvalersi, dal momento che gli consente di risparmiare il corrispettivo per l'attività di un difensore attraverso cui costituirsi in una situazione di difficoltà economica.

Ad avviso del Tribunale, è abbastanza intuibile il circolo vizioso per cui un soggetto in condizioni di difficoltà economica, pure in ipotesi bisognoso di una tutela giurisdizionale, non solo «formale», ma ricca di contenuti complessi (ciò che può accadere pure all'interno di un procedimento per convalida di sfratto), sia ben disposto a optare per la comparizione personale, pertanto:

- 1) ponendo in essere in maniera inavvertita comportamenti processuali da cui dipendono decisioni che incidono su un suo diritto di natura personale;
- 2) difendendosi in modo asimmetrico rispetto alla sua controparte rappresentata da un professionista;
- 3) pregiudicando le possibilità di ottenere una pronuncia favorevole, provvisoria o definitiva;
- 4) peggiorando, in ultima analisi, le sue pregresse condizioni di difficoltà.

Schematizzando, senza pretese di esaustività, può accadere che:

1) l'intimato si opponga alla convalida in una situazione in cui un difensore gli consiglierebbe di non opporsi (perché sarebbe in ogni caso destinatario di un ordine provvisorio di rilascio con scarsissime o inesistenti possibilità di ottenere una pronuncia favorevole nel rito mutato);

2) l'intimato si opponga alla convalida in una situazione in cui un difensore strutturerebbe la sua opposizione in modo tale da non renderlo destinatario di un ordine provvisorio di rilascio;

3) l'intimato non si opponga alla convalida, chiedendo o meno il termine *ex art. 55*, legge n. 392/1978, in una situazione in cui un difensore gli consiglierebbe di opporsi, perché, destinatario o meno di un ordine provvisorio di rilascio, avrebbe buone possibilità di ottenere una pronuncia favorevole nel rito mutato;

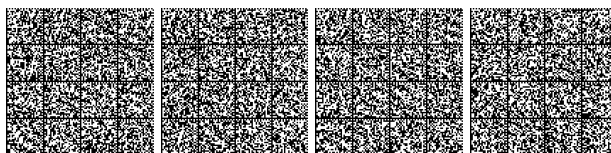
4) per quel che qui rileva, l'intimato non si opponga alla convalida, chiedendo il termine *ex art. 55*, legge n. 392/1978, in una situazione per cui un difensore sarebbe in grado di fare emergere, già all'udienza di comparizione, il comportamento ostativo del locatore rispetto all'ottenimento del contributo per la morosità incolpevole che consentirebbe al conduttore di sanarla, nonché la sussistenza dei requisiti per accedervi.

Il passaggio critico è, con ogni evidenza, quello per cui le condizioni di difficoltà economica rischiano di incidere negativamente sulla qualità dell'esplicazione della tutela giurisdizionale dei diritti, alterando la parità delle parti all'interno del procedimento per convalida di sfratto; ciò soprattutto perché l'intimato, proprio in ragione delle sue condizioni di difficoltà, materiale e morale (come è lecito supporre quando si rischia di perdere la propria abitazione), può non essere in grado, in solitudine e a priori, di valutare l'idoneità delle proprie ragioni giuridiche, se esistenti e documentate (e molto ci sarebbe da dire sulla capacità tecnica di documentarle), a evitare, in caso di opposizione, l'ordine provvisorio di rilascio ovvero una pronuncia definitiva sfavorevole a seguito del mutamento del rito, con l'aggravio di spese conseguente.

La facoltà di accedere al patrocinio a spese dello Stato, pure riconosciuta dalla Corte di cassazione (sentenza n. 164/2018) «in ogni giudizio civile, pure di volontaria giurisdizione, ed anche quando l'assistenza tecnica del difensore non è prevista come obbligatoria», non elide questa criticità, sia per gli obiettivi ostacoli alla conoscenza dell'istituto per un'ampia fascia di persone destinatarie di un'intimazione di sfratto (di cui è lecito supporre la marginalità sociale e, dunque, l'esistenza di condizioni di difficoltà economica, materiale, tecnica, linguistica), sia per la brevità del termine a difesa nel procedimento di convalida.

La necessità della difesa tecnica da parte di un difensore rappresenta spesso il logico presupposto della presentazione dell'istanza di ammissione al beneficio, di cui l'avente diritto viene a conoscenza proprio grazie al difensore (si pensi alle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, dove è giustamente prevista l'assistenza legale obbligatoria).

Né, come è ovvio, può costituire una giustificazione di questo assetto il timore delle ripercussioni sull'erario di un accesso massivo degli aventi diritto, tra gli intimanti nei procedimenti per convalida di sfratto, al gratuito patrocinio.



Quindi, proprio ai soggetti bisognosi di maggiore tutela (le persone che si trovano in difficoltà economica tale da non poter più pagare i canoni di locazione, ma che potrebbero addurre ragioni giuridiche o circostanze di fatto idonee a ottenere una pronuncia favorevole nel procedimento sommario ovvero a seguito di mutamento del rito) si offre, per uno strano paradosso, una facoltà — la comparizione personale — che può facilmente risolversi in una *deminutio*.

L'argomento per cui la garanzia di una più effettiva tutela dei loro diritti è «a loro disposizione» (potendosi munire di un difensore a spese proprie o a spese dello Stato) o, al limite, differita (potendosi aprire, a seguito di opposizione, il giudizio a cognizione piena in cui è obbligatoria, nel caso di costituzione, l'assistenza di un difensore, ma dopo che l'intimato è stato, con ogni probabilità, destinatario di un'ordinanza di rilascio *ex art. 665 del codice di procedura civile*) ad avviso del Tribunale, nell'attuale contesto socio-economico, rischia di essere fuorviante.

L'argomento per cui la facoltà di difendersi personalmente si raccorda alla brevità del termine a difesa, sulla base dell'assunto per cui nei venti giorni liberi non ci sarebbe tempo di trovare un difensore a spese proprie o di concludere il procedimento di ammissione al gratuito patrocinio (problemi a cui potrebbe avviarsi attraverso buone prassi da concordare con il Foro; per quanto si tratti di un sistema giuridico diverso, la dottrina nordamericana ha suggerito alle Corti «di introdurre come requisito di validità, in ogni atto di citazione da notificare alla controparte, accanto alla *vocatio in jus*, la chiara menzione dell'eventuale *appointment of counsel* per il caso di indigenza del convenuto. Tale *notice*, rendendo tempestivamente edotto il non abbiente del suo diritto costituzionale, potrebbe senza dubbio indurlo a comparire in giudizio e ad usufruire, così, dei benefici del *legal aid*»), non è persuasivo per il suo indulgere a una sorta di «china discendente», per cui la minor difesa, sotto un certo aspetto, giustificerebbe una minor difesa sotto un altro aspetto, con il rischio implicito, e costituzionalmente inaccettabile, che la china non si arresti.

Il procedimento per convalida di sfratto è invece un processo in cui i principi espressi dagli articoli 24 e 111 della Costituzione reclamano piena e compiuta attuazione (o, almeno, non in misura minore rispetto alle altre cause civili, che possono essere anche di contenuto solo economico):

- 1) per la rilevanza degli interessi in gioco;
- 2) per la duplice cognizione sommaria che vi si esplica (considerando anche l'ordinanza provvisoria di rilascio);
- 3) per la fragilità dei soggetti coinvolti (vittime della crisi del settore produttivo e della conseguente instabilità dei rapporti di lavoro, circostanze la cui diacronia rispetto alle epoche in cui fu vagliata la legittimità costituzionale del procedimento di cui si tratta è del tutto evidente, tenuto conto che i fenomeni migratori hanno ampliato le categorie di persone bisognose di alloggio e, al tempo stesso, esposte alla difficoltà di trovare le risorse economiche per adempiere alle proprie obbligazioni);
- 4) per le tempistiche accelerate che lo caratterizzano (in funzione del rapido ottenimento di un titolo esecutivo);
- 5) per l'esistenza di forme di contributo pubblico che ne possono orientare l'esito.

Il Tribunale non ignora che la Corte costituzionale:

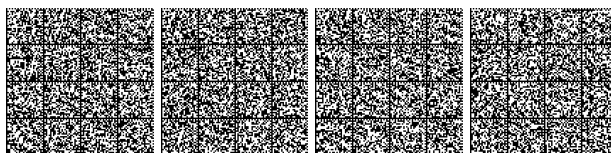
1) con sentenze numeri: 89/1972, 94/1973, 171/1974, 94/1979 e con ordinanza n. 69/1988 ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale variamente prospettate in relazione agli articoli 657, 660, 663, 665 del codice di procedura civile, ma non sotto lo specifico profilo dell'incidenza della (possibile, anche all'epoca, in relazione alla competenza, prima ripartita — a seconda del valore — tra conciliatore e pretore, poi solo del pretore) assenza di difesa tecnica sull'effettività della tutela giurisdizionale dell'intimato nel procedimento per convalida di sfratto e in un contesto sociale ed economico diverso da quello attuale;

2) più in particolare, dopo l'inserimento dei commi V e VI a opera del decreto-legge n. 432/1995 convertito in legge n. 534/1995, con ordinanza n. 448/1998, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione all'art. 660, comma V del codice di procedura civile, incidentalmente «considerando anche la particolare disciplina del procedimento per convalida di sfratto, che attribuisce all'intimato la facoltà di comparire personalmente in udienza per opporsi alla convalida», ai sensi del comma successivo, ma da tale affermazione non si traggono convincimenti in ordine ai profili qui sollevati, diversi e in parte fondati su una norma costituzionale vigente dal 1999.

Tanto premesso, occorre sospendere la causa promossa dagli intimanti, promuovendo, nell'ambito della stessa, questione incidentale di legittimità costituzionale.

Tale questione, stante quanto fin qui esposto, ha ad oggetto, in via graduata:

1) l'art. 660, comma VI del codice di procedura civile ove si prevede che «ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli articoli da 663 a 666, è sufficiente la comparizione personale dell'intimato»;



2) l'art. 663 del codice di procedura civile nella parte in cui, prevedendo che «se l'intimato [...] comparendo non si oppone, il giudice convalida la licenza o lo sfratto», comprende le ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa;

3) l'art. 55, ultimo comma, legge n. 392/1978 nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione, le ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa.

Rispetto a tali norme, non essendo praticabile un'interpretazione adeguatrice o estensiva, si pone un dubbio — a parere del Tribunale, non manifestamente infondato — di conformità rispetto:

1) al parametro costituito dal principio di effettività della tutela giurisdizionale, in particolare sotto il profilo del diritto di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione, in quanto tali norme consentono la convalida dello sfratto, cioè la risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo, all'esito di un processo in cui le ragioni giuridiche o di fatto che l'intimato avrebbe potuto addurre a suo favore, in ogni scansione processuale, ponendo in essere in maniera avvertita i comportamenti processuali che indirizzano, secondo le variabili previste, in senso per sé vantaggioso il corso del procedimento, non sono state adottate o sono state adottate in maniera incompleta o inefficace, mediante l'adozione (o l'omissione) di comportamenti processuali — significativamente incidenti su un proprio diritto di natura personale — non assistiti dal patrocinio di un difensore abilitato;

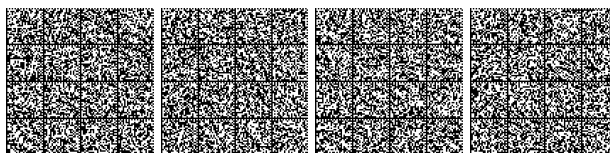
2) al parametro costituito dal principio del «giusto processo» di cui all'art. 111 della Costituzione, inteso come presidio contro l'esercizio dell'azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell'interesse sostanziale, in quanto tali norme consentono che la minore effettività della tutela giurisdizionale dell'interesse sostanziale dell'intimato rispetto alla tutela giurisdizionale dell'interesse sostanziale dell'intimante possa risolversi nell'adozione di una pronuncia favorevole all'intimante, e sfavorevole all'intimato, che non sarebbe stata adottata se vi fosse stato equilibrio nella tutela giurisdizionale degli interessi contrapposti;

3) al parametro costituito dal principio del «contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità», sancito dall'art. 111, comma II della Costituzione, in quanto tali norme consentono la convalida dello sfratto, cioè la risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo all'esito di un processo in condizioni di obiettiva disparità tra le parti che siano comparse, l'una assistita da difesa tecnica, l'altra non assistita da difesa tecnica, ove entrambe abbiano ragioni giuridiche o di fatto da addurre ai fini di una decisione favorevole;

4) al parametro costituito dall'art. 3, comma II della Costituzione inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento diverso di situazioni analoghe, quali, nella specie, devono essere ritenute: 4.1) la condizione dell'intimante nel procedimento per convalida di sfratto per morosità; 4.2) la condizione dell'intimato che intenda contraddire nel procedimento per convalida di sfratto per morosità e che abbia ragioni giuridiche o di fatto da addurre ai fini di una decisione per sé favorevole; infatti, tali norme consentono che, a fronte di un'obbligatoria introduzione delle ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole con l'ausilio di una difesa tecnica nel primo caso, le ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole siano veicolate nel procedimento senza l'ausilio di una difesa tecnica nel secondo caso (ciò che può tradursi, peraltro, nella loro inefficace, incompleta o tardiva allegazione);

5) al parametro costituito dall'art. 3, comma II della Costituzione inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento diverso di situazioni analoghe, quali, nella specie, devono essere ritenute: 5.1) la condizione del convenuto che intenda contraddire nelle ordinarie cause di risoluzione di contratti a prestazioni corrispettive di valore superiore a euro 1.100,00 (nonché la condizione del convenuto in una causa di risoluzione del contratto di locazione per inadempimento dell'obbligo di pagamento dei canoni, quale che sia il valore, nelle forme dell'art. 447-bis del codice di procedura civile); 5.2) la condizione dell'intimato che intenda contraddire nel procedimento per convalida di sfratto per morosità; infatti, tali norme consentono che, a fronte di un'obbligatoria introduzione nel processo con l'ausilio di una difesa tecnica delle ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole nei casi *sub* 5.1, le ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole siano veicolate nel processo senza l'ausilio di una difesa tecnica nei casi *sub* 5.2 (ciò che può tradursi, peraltro, nella loro inefficace, incompleta o tardiva allegazione);

6) al parametro costituito dall'art. 3, comma II della Costituzione inteso come ragionevolezza, che esclude il trattamento diverso di situazioni analoghe, quali, nella specie, devono essere ritenute: 6.1) la condizione del resistente nei procedimenti cautelari e la condizione dell'ingiunto nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo; 6.2) la condizione dell'intimato che intenda contraddire nel procedimento per convalida di sfratto per morosità; infatti, tali norme consentono che, a fronte di un'obbligatoria introduzione nel processo con l'ausilio di una difesa tecnica delle



ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole nei casi *sub* 6.1, le ragioni giuridiche o di fatto astrattamente utili ai fini di una decisione favorevole siano veicolate nel processo senza l'ausilio di una difesa tecnica nel caso *sub* 6.2 (ciò che può tradursi, peraltro, nella loro inefficace, incompleta o tardiva allegazione).

La questione, oltretutto non manifestamente infondata, per quanto fin qui esposto, appare anche dotata di rilevanza rispetto alla fattispecie in esame: dall'applicazione delle norme, che tra loro si sorreggono e della cui costituzionalità si dubita, il Tribunale non può prescindere per la definizione della controversia sottoposta al suo esame, in cui la risoluzione del contratto di locazione ad uso abitativo è imposta da una situazione processuale verosimilmente venutasi a creare per l'assenza di difesa tecnica dei conduttori, che avrebbero potuto meglio esplicitare, se invece assistiti, la loro tutela giurisdizionale in relazione all'accesso al contributo per la morosità incolpevole e al comportamento ostativo dei locatori.

Sotto questo profilo, si osserva, con particolare riferimento all'art. 660, comma VI del codice di procedura civile, che il requisito della rilevanza della questione di legittimità costituzionale impone di verificare l'incompatibilità della predetta norma con i principi sopra elencati solo «a valle», cioè all'esito di un procedimento per convalida di sfratto in cui sia emerso (come nel caso di specie, mediante la dichiarazione dell'agente immobiliare che ha confermato il *flatus vocis* dei conduttori comparsi personalmente) il venir meno dell'unica *ratio* che pare giustificare la disciplina eccentrica rispetto alla generalità dei procedimenti civili, cioè la tendenziale assenza, per l'intimato, sulla base di una valutazione presuntiva del legislatore, di ragioni astrattamente utili per ottenere una decisione (anche solo provvisoria) favorevole.

Ove tale *ratio* venga meno, come nel caso di specie, la difesa tecnica per l'intimato che intenda contraddire nel procedimento per convalida di sfratto per morosità pare un requisito indispensabile e costituzionalmente imposto.

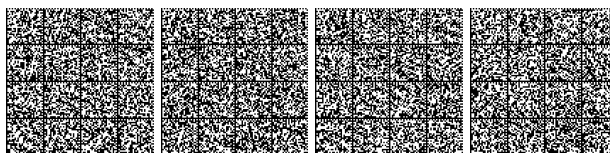
Un'eventuale valutazione «a monte», cioè non appena l'intimato compaia non assistito da difesa tecnica, pare sconsigliata sia dalla (ir)rilevanza della questione (in quella fase, solo potenziale), sia dalla forma di contro-abuso cui si presterebbe, dal momento che occorrerebbe, in ogni ipotesi (ivi comprese quelle in cui la comparizione personale non determini alcun pregiudizio alla difesa dell'intimato), sospendere il procedimento.

Infine, il Tribunale sottolinea che la rilevanza della questione, nel caso di specie, non è determinata dal positivo accertamento dell'esistenza dei requisiti per cui i conduttori avrebbero potuto ottenere l'erogazione del contributo di un contributo pubblico tale da sanare la morosità, ma dall'accertamento di un profilo (l'esistenza o meno dei requisiti per cui i conduttori avrebbero potuto ottenere l'erogazione del contributo di un contributo pubblico tale da sanare la morosità, nonché dell'obbligo del locatore di prestare il suo consenso) che avrebbe potuto e dovuto entrare nel *thema decidendum* e nel *thema probandum* della presente causa, sia nella fase sommaria, anche in funzione della richiesta di concessione del termine *ex* art. 55, legge n. 392/1978, sia, se del caso, nella fase a cognizione piena a seguito del mutamento del rito, in base ad allegazioni, produzioni documentali, scelte processuali effettuate dai conduttori con l'ausilio della difesa tecnica (la cui assenza, per le ragioni sopra esposte, non può essere «imputata» agli intimati, anche in considerazione della natura personale del loro interesse in gioco).

Il Tribunale è consapevole che un'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 660, comma VI del codice di procedura civile avrebbe un impatto molto più significativo sul funzionamento del procedimento per convalida di sfratto rispetto agli altri profili qui sollevati «in subordine», sul presupposto del mantenimento in vigore dell'art. 660, comma VI del codice di procedura civile.

Ritiene, tuttavia, che questa norma apra a un rischio intollerabile a Costituzione vigente: che l'interesse abitativo di una persona o di un nucleo familiare, spesso in condizioni di difficoltà economica, sia sacrificato quando non ce ne siano i presupposti, perché l'assenza di questi presupposti non è stata, o non è stata efficacemente, rappresentata nel processo (con la poco appagante — a tutto voler concedere — giustificazione che ciò, in fondo, è accaduto, per sua «scelta») da un difensore che «avrà modo di dire la sua parola, che a volta potrà essere decisiva, al momento giusto», come si legge nella relazione al codice del 1940, par. 33.

Nessuna preclusione alla proponibilità della questione incidentale può derivare dalla natura sommaria del rito esperito dagli intimanti, comunque annoverabile tra i possibili giudizi *a quibus*, stante l'idoneità ad assumere efficacia omogenea a quella del giudicato *ex* art. 2909 del codice civile del provvedimento definitivo del presente giudizio.



P.Q.M.

Letti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953, con riferimento alla domanda proposta da Riccardo Paolini ed Edoardo Paolini, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità delle seguenti norme:

1) l'art. 660, comma VI del codice di procedura civile ove si prevede che «ai fini dell'opposizione e del compimento delle attività previste negli articoli da 663 a 666, è sufficiente la comparizione personale dell'intimato»;

2) l'art. 663 del codice di procedura civile nella parte in cui, prevedendo che «se l'intimato [...] comparendo non si oppone, il giudice convalida la licenza o lo sfratto», comprende le ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa;

3) l'art. 55, ultimo comma della legge n. 392/1978 nella parte in cui, prevedendo che «il pagamento, nei termini di cui ai commi precedenti, esclude la risoluzione del contratto», non comprende, tra i casi di esclusione della risoluzione, le ipotesi in cui la comparizione personale dell'intimato ne ha pregiudicato la difesa;

4) dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

5) manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Modena, 3 ottobre 2019

Il Giudice: SIRACUSANO

20C00135

N. 75

Ordinanza del 22 ottobre 2019 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio sul ricorso proposto da Minerva Vito contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 261 [e seguenti].

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

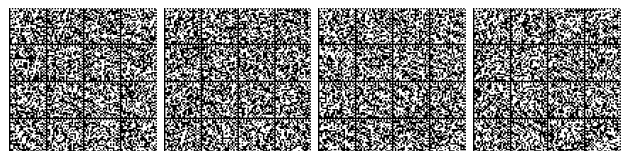
Rappresentata dal cons. Anna Bombino, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio instaurato con il ricorso iscritto al numero 76959 del registro di segreteria;

Proposto da Minerva Vito, nato a Modugno (BA) il 7 maggio 1937, residente in Roma, via dei Giordani n. 27, ricorrente in proprio ed elettivamente domiciliato presso la segreteria della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio;

Contro l'I.N.P.S., in persona del Presidente *pro tempore* avverso la riduzione del proprio trattamento pensionistico ex art. 1, comma 261 della legge n. 145 del 2018.

Visto il ricorso e tutti i documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 9 ottobre 2019, con l'assistenza del segretario dott. Federica Sperapani, il cons. relatore Anna Bombino, l'avv. Sebastiano Caruso in rappresentanza dell'I.N.P.S.;



Considerato in fatto

Parte attrice, ex magistrato della Corte dei conti cessato dal servizio in data 7 maggio 2012, titolare di pensione I.N.P.S. — Gestione *ex Inpdap*, ricorre contro l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - I.N.P.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avverso il trattamento pensionistico attribuito a partire dal mese di gennaio 2019, nella parte in cui è assoggettato al contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 per il riconoscimento del diritto a percepire il trattamento pensionistico privo delle decurtazioni introdotte dall'art. 1, comma 261 della legge n. 145/2018 e per la condanna dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, alla restituzione di quanto trattenuto per tale titolo, con rivalutazione monetaria ed interessi dal di di ciascuna trattenuta e rateo di pensione sino al soddisfo e delle spese di giudizio; quanto sopra, previa occorrendo rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di costituzionalità: a) dei commi 261, 263 e 265 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 per contrasto con gli articoli 3, 36, 38, 53 e 97 della Cost., nella parte in cui, nel quinquennio 2019-2023, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo I.N.P.S., sono assoggettati ad un contributo di solidarietà nelle percentuali ivi stabilite.

A sostegno della dedotta questione di illegittimità costituzionale della normativa *de qua* ha sostenuto:

«la legge non precisa le specifiche finalità cui saranno impiegate le somme prelevate, limitandosi a prevedere al comma 265 che presso l'I.N.P.S. e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi Fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti di importo elevato» in cui confluiscono le somme prelevate per effetto dei commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate»;

l'applicazione di tali norme, attraverso l'illegittima decurtazione del trattamento pensionistico in godimento del sottoscritto, produce un ingiustificato incameramento della quota parte di retribuzione versata, e quindi la lesione di diritti quesiti, determinando un danno tanto più rilevante in relazione alla durata del servizio effettivo prestato dal 1960 al 2012, alla carriera disciplinata dalla legge, nonché al trattamento economico apicale conseguito, con la qualifica di presidente aggiunto;

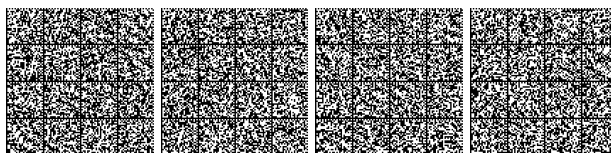
al sottoscritto, quindi, per la seconda volta ed a distanza di pochi anni dal primo avvenuto negli anni 2014-16 (e per un periodo maggiore — cinque anni — che in aggiunta ai tre anni fanno otto e per di più con aliquote sensibilmente maggiorate) è stato ridotto il trattamento pensionistico già maturato e in godimento (allorquando ha maturato l'età di ottantatré anni superiore alle previsioni di vita media in cui maggiori sono le necessità di assistenza e tutela sanitaria cui far fronte con spese straordinarie)».

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate si appalesano in contrasto con il principio di tutela del legittimo affidamento e della tutela previdenziale del lavoratore fissato dall'Ordinamento dell'Unione europea e dagli articoli 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e art. 1 del Primo Prot. Agg. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; violative dei limiti ragionevolezza, non ripetitività, affidamento proporzionalità e tutela previdenziale posti dagli art. 3 e 38 Cost., per cui si impone uno scrutinio di stretta costituzionalità, come affermato dal giudice delle legge nella sentenza n. 173/2016; violative del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. in quanto la decurtazione è operata in maniera discriminatoria a prescindere dall'età, dalla qualifica e sui soli percettori di reddito da pensione, e tra questi sui trattamenti diretti non calcolati interamente con il metodo contributivo; violative del principio di equità e progressività in quanto la norma *de qua* non tiene conto delle diverse anzianità di servizio e qualifiche conseguite e dell'ammontare delle ritenute versate facendo riferimento al solo ammontare pensionistico prescindendo dall'anzianità del servizio prestato e pertanto in contrasto con lo stesso principio contributivo che connota l'evoluzione normativa pensionistica; difatti, rileva il ricorrente, che il legislatore ha esentato dalla decurtazione pensionati con il regime calcolato «interamente» con il metodo contributivo, ma non ha tenuto conto di coloro che come l'interessato la pensione è stata calcolata dal 1960 al 1992 con il metodo retributivo e per un ampio periodo (dal 1992 al 2012) con il metodo contributivo (dal 1992 al 2012), che nella specie (venti anni) può risultare superiore a quello di lavoratori per i quali è stata applicato interamente il metodo contributivo;

Deduce altresì che:

il legislatore non ha operato un discrimine nelle posizioni di coloro che hanno conseguito la pensione attraverso una lunga e complessa carriera disciplinata dalla legge e quelli che hanno conseguito pensioni anche elevate in base a trattamenti elargiti da enti pubblici, sulla base di inquadramenti favorevoli e di semplici provvedimenti amministrativi in corrispondenza di rapporti di breve durata;

la norma viola anche il principio del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione in quanto incide sulle aspettative di dirigenti e funzionari più elevati della pubblica amministrazione, con scelte discriminatorie e punitive, e dell'art. 53 Cost. in quanto altera il criterio dell'obbligo di «concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva», sulla base del principio della progressività da applicarsi alla generalità dei contribuenti;



il legislatore non ha salvaguardato coloro ai quali l'ente pensionistico ha prelevato i contributi anche dopo i quaranta anni di servizio, periodo ritenuto non utile ai fini del calcolo della percentuale di pensione;

legislatore non indica le finalità perequative perseguite con le nuove norme ma si è limitato a prevedere un mero «accantonamento» delle somme prelevate forzosamente, perseguendo una scelta politica di penalizzare i pensionati anziché ricorrere ad un serio contrasto dell'evasione fiscale;

non ha ravvisato condizioni di necessità e urgenza in un contesto di aumento delle spese correnti, quali il reddito di cittadinanza e le modifiche alla legge Fornero.

A sostegno delle sue ragioni il ricorrente richiama le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 173/2016 secondo la quale la disposizione di cui al comma 486, art. 1, legge n. 147/2013 superava (al limite) lo scrutinio di costituzionalità in quanto si poneva «come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta». Invece la norma censurata supera detti limiti in quanto reitera il prelievo a distanza di poco tempo, ne allunga la durata e ne aggrava le percentuali.

Rileva altresì che il giudice delle leggi ha osservato che il contributo sulle pensioni deve costituire una misura eccezionale e non può tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale, né le aliquote possono essere eccessive ma debbono rispettare un principio di prevedibilità, ragionevolezza della misura e di proporzionalità.

Alla luce delle osservazioni e considerazioni sopra esposte il ricorrente ha ritenuto quindi illegittima anche la Circolare n. 62 del 7 maggio 2019 con la quale l'I.N.P.S. ha impartito le istruzioni per l'applicazione della legge n. 145 del 2018.

Con memoria di costituzione e risposta, l'I.N.P.S., premettendo che le questioni sollevate dal ricorrente sono omologhe a quelle già affrontate dal Giudice delle leggi con riferimento a provvedimenti limitativi della spesa pensionistica (richiama la sentenza 250/2017 in materia di perequazione automatica), ha confermato la legittimità del proprio operato in ordine all'applicazione della disciplina *de qua*; con riferimento alla dedotta questione di illegittimità di controparte ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate.

Relativamente all'art. 3 Cost. ha sottolineato la mancanza di un *tertium comparationis*; in ordine all'art. 38 Cost. ha richiamato la consolidata giurisprudenza costituzionale nella direzione della discrezionalità spettante al Legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, tenuto conto delle risorse attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (Corte cost. n. 30/2004); le ragioni del contenimento della spesa pubblica e di quella previdenziale, nella specie, rendono infondate le ragioni *ex adverso* sostenute volte a censurare disposizioni che ad avviso della difesa dell'Istituto non concretizzano un *vulnus* ma precludono agli interessati di ottenere un sistema previdenziale più vantaggioso; in via principale, ha concluso per il rigetto del ricorso perché infondato. Alla udienza del 9 ottobre 2019 la difesa dell'Istituto insisteva per il rigetto del ricorso, previa declaratoria di inammissibilità della dedotta questione di illegittimità costituzionale della normativa applicata al ricorrente.

Ritenuto in diritto

1. Come emerge dagli atti introduttivi del giudizio, il ricorrente chiede dichiararsi il diritto alla corresponsione dell'intero trattamento di pensione, senza le decurtazioni introdotte dal comma 261, art. 1, legge 30 dicembre 2018, n. 145 e dai provvedimenti presupposti (Circolare I.N.P.S. n. 62 del 2019,) con condanna dell'Amministrazione alla restituzione di quanto trattenuto, con conseguente rivalutazione monetaria e interessi, dalla data di ciascuna trattenuta al soddisfa e spese di giudizio.

Parte attrice lamenta in sostanza di subire ingiustamente la decurtazione del proprio trattamento di pensione (passata da euro 10.594,34 a 6.137,77) dal 3 giugno 2019 per effetto delle decurtazioni imposte dal comma 261, art. 1, legge 145 del 2018 a partire dal 1° gennaio 2019 e per la durata di cinque anni.

Detta normativa fa seguito a quella precedente introdotta dai commi 483 e segg. della legge n. 147/2013 che ha previsto analogo meccanismo di decurtazioni dei trattamenti pensionistici di importo superiore a euro 90.000,00 per il triennio 2014-16, ed al quale è stato sottoposto l'odierno ricorrente, collocato a riposo dal 2012. Ad avviso del ricorrente, la normativa introdotta dalla legge di stabilità 2019 si appalesa illegittima per violazione degli articoli 3, 36 e 38, 53 e 97 della Cost., nonché 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e art. 1 del Primo Prot. Agg. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



Su tale richiesta questo giudice non può pronunciarsi se non con riferimento alle norme intervenute dopo il collocamento a riposo del ricorrente e pertanto la eccezione di illegittimità costituzionale prospettata concernente dette norme, risulta rilevante ai sensi dell'art. 23 secondo comma della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

Sembra inoltre a questa Corte non manifestamente infondata ai sensi del predetto art. 23, nei limiti della deliberazione di sua competenza, l'eccezione di violazione degli articoli 3, 36, 38, 53 della Costituzione per effetto dell'entrata in vigore dei commi 261 - 268 dell'art. 1, legge n. 145/2018 (stabilità 2019).

Difatti, le norme denunciate (commi da 261 a 268) prevedono decurtazioni dei trattamenti pensionistici di importo complessivamente superiore a 100.000 euro lordi su base annua, calcolate in base a cinque aliquote percentuali (15% -25% -30% -35% -40%) in relazione ad altrettanti scaglioni di reddito (a partire da 100.000 e oltre a 500.000). Sono escluse le pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo. Presso l'I.N.P.S. e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate (comma 265). Nel Fondo di cui al comma 265 affluiscono le risorse rivenienti dalla riduzione di cui ai commi da 261 a 263, accertate sulla base del procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (comma 266).

Ciò posto, in relazione alle contestazioni del ricorrente, giova richiamare i principi affermati e ribaditi dalla Corte costituzionale, con riferimento agli interventi sui trattamenti pensionistici ai fini di rimodulazione e contenimento della spesa previdenziale imponendo, come nel caso in esame, decurtazioni di carattere temporaneo ovvero bloccando temporaneamente il meccanismo perequativo (Cost. n. 116/2013; n. 70/2015; n. 250/17).

Così come anche dalla sentenza n. 250/2017, emessa dalla Consulta in occasione del giudizio sulla costituzionalità dei criteri introdotti dal decreto-legge n. 65/2015, conv. in legge n. 109/2015, per la perequazione delle pensioni, si evincono diversi principi, rilevanti anche per il caso in esame, fra cui: la necessità di valutare l'entità dell'onere imposto ai pensionati tenendo conto del trattamento complessivo in loro godimento, con il limite della salvaguardia di un reddito che consenta di non comprimerne le esigenze; la natura non tributaria delle misure, di mero risparmio di spesa, riguardanti il blocco temporaneo della perequazione; la centralità del principio di ragionevolezza, che deve essere sotteso alle scelte legislative, nel bilanciamento fra il rispetto degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Cost. e la necessità di contenimento della spesa in materia pensionistica, nei mutevoli contesti economici.

Per quanto qui di interesse occorre poi richiamare la sentenza n. 173/2016 della Corte costituzionale che ha, dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), disciplinante il «contributo di solidarietà» sulle pensioni statali oltre i 91.216,51 euro, che erano state sollevate.

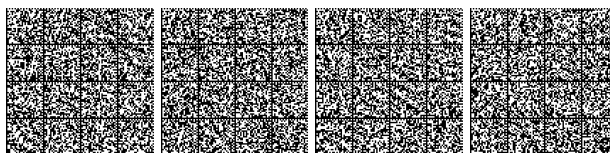
Nello specifico, nei consideranda 11.1. la sentenza n. 173/2016 ha affermato - «In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio «stretto» di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile. Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà «forte», mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori - endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) - che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*). L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale:

sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle «pensioni più elevate»; parametro, questo, da misurare in rapporto al «nucleo essenziale» di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la «pensione minima». Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) «più elevate» deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare



livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura. In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (articoli 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum*....».

La Corte ha ammesso quindi la costituzionalità del richiamato contributo, escludendone la natura tributaria e ritenendolo legittimo nel configurarsi come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (oltre che intergenerazionale) (articoli 2 e 38 Cost.) a condizione che: si tratti di un contributo di solidarietà interno al sistema previdenziale, giustificato in via del tutto eccezionale dalla crisi contingente e grave del sistema stesso, incidente sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); si presenti come prelievo sostenibile; rispetti il principio di proporzionalità; sia comunque utilizzato come misura *una tantum*.

Tali condizioni si appalesano non rispettate nella legge di stabilità per l'anno 2019, con riferimento alla norma in oggetto sotto plurimi profili:

il prelievo è applicato in percentuali elevate (15%, 25%, 30%, 35%, 40%) rispetto alle percentuali inferiori del precedente contributo di solidarietà (6%, 12,95, 18%);

il contributo è reiterato a breve distanza temporale del contributo già introdotto fino al 2016 (durata triennale) di più ampia durata (cinque anni);

si appalesa una chiara disparità di trattamento fra i vari tipi di pensioni (ad esempio non è pagato da alcune categorie di professionisti (es. Notai), ma è pagato dai dirigenti di azienda a carico dell'INPS);

è destinato ad un Fondo all'interno dell'INPS di cui non è chiara la finalità, e sembra avere più natura tributaria che interna al «circuitto endoprevidenziale»;

si presenta in violazione dell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo.

non tiene conto delle ricadute sulle pensioni miste (come quella del ricorrente) laddove il sistema contributivo copre un lungo periodo di servizio complessivo reso dal dipendente (20 anni nel caso);

vi è una completa assenza di individuazione delle finalità perseguite dal legislatore come si evince dal tenore dei citati commi che dispongono: «I risparmi derivanti dalle riduzioni in esame confluiscono in appositi fondi presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati (denominati Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato), dove rimangono accantonati (comma 265). Le determinazioni relative alle somme da destinare ai fondi suddetti sono operate mediante la procedura della Conferenza di servizi (comma 266), sulla base del principio che, in caso di pluralità di trattamenti di cui sia titolare il soggetto, la riduzione viene ripartita tra i medesimi in proporzione all'importo di ciascuno di essi (comma 263).

Nella relazione della Camera dei deputati, al progetto di legge di stabilità 2019, con riferimento allo strumento della conferenza di servizi disciplinato dall'art. 14 e segg. e seguenti della legge n. 241/1990 si suggerisce all'esecutivo di chiarire in modo più puntuale le modalità di funzionamento dello strumento della conferenza di servizi in relazione alla fattispecie in esame. Mancano infatti indicazioni certe in ordine alle destinazioni finali degli «accantonamenti» dei prelievi effettuati sulle pensioni (nonché i soggetti attori delle conferenze), e ciò costituisce palese elusione di quei criteri e fini (e limiti) individuati dalla Corte costituzionale cui debbono sottostare gli interventi (frequenti e anche drastici) effettuati sui trattamenti di pensione che da misura «*una tantum*» rischiano di divenire strumenti di «sistema» in luogo di opzioni percorsi o scelte alternative di politica economica (*spending review*, lotta all'evasione...).

Orbene per effetto di tali decurtazioni (di importo e di durata maggiori rispetto a quanto già previsto dal precedente contributo di solidarietà ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale), si è venuta a verificare una irrazionale discriminazione tra soggetti il cui trattamento pensionistico è stato calcolato interamente con il sistema retributivo o misto rispetto a quelli soggetti al solo sistema contributivo, esclusi dal contributo di solidarietà, senza tener conto delle diverse anzianità di servizio e qualifiche conseguite e dell'ammontare delle ritenute versate, facendo riferimento *sic et simpliciter* all'ammontare del trattamento pensionistico annuo lordo, prescindendo dall'anzianità di servizio effettivo prestato. Inoltre non sono ravvisabili condizioni di necessità e urgenza che diversamente dagli anni precedenti possano giustificare l'adozione di tale misura per la durata di ben cinque anni, tenuto conto che la misura *de qua* riguarda soggetti di età avanzata (come nel caso) cui viene sottratto parte rilevante del reddito maturato dopo una lunga carriera frustrando così le loro legittime aspettative di un tenore di vita dignitoso in cui avevano riposto affidamento durante la loro attività lavorativa.



Sembra pertanto a questo giudice che le disposizioni normative sopra citate, avendo reiterato a distanza di pochi anni, misure peggiorative dei trattamenti pensionistici ordinari, con applicazioni di percentuali superiori a quelli precedenti e su ampi scaglioni di reddito, di maggiore durata, abbiano violato i principi di uguaglianza, di cui all'art. 3 Costituzione e (forse ancor più) quelli di proporzionalità e adeguatezza alle esigenze vitali di cui agli articoli 36 e 38.

Tutto quanto sopra premesso, e ritenuto, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, il *G.U.* solleva l'incidente di costituzionalità dell'art. 1, commi 261 e segg. della legge n. 145/2018 con riferimento agli articoli 2, 3, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Visti gli articoli 134 e 37 Costituzione, art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87;

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Lazio in composizione monocratica;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione, proposta dal ricorrente, di legittimità costituzionale del comma 261, dell'art. 1, legge n. 145/2018, con riferimento agli articoli 3, 36, 38 e 53 e 97 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con le prove delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone, altresì, che a cura della segreteria la copia della presente ordinanza sia notificata alle Parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così disposto in Roma, nella Camera di consiglio il 9 ottobre 2019

Il G.U.P.: BOMBINO

20C00136

n. 76

Ordinanza dell'11 febbraio 2020 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Sardegna sul ricorso proposto da Leone Nicola e altri 9 contro Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps e Direzione regionale Istituto nazionale della previdenza sociale della Sardegna.

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

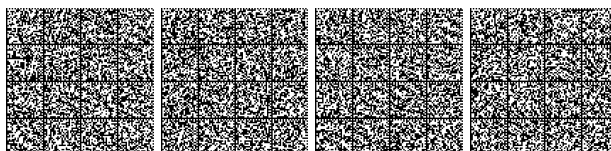
– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 261 e seguenti.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

in composizione monocratica, nella persona del consigliere Maria Elisabetta Locci, ha pronunciato la seguente ordinanza, sul ricorso iscritto al n. 24.830 del registro di segreteria, proposto dai signori:

1. Nicola Leone, nato a Sassari il 28 ottobre 1945 (codice fiscale: LNENCL45R28I452V; pec: nleone45@postecert.it); 2. Pietro Antioco Corda, nato a Sassari il 4 giugno 1935 (codice fiscale: CRDPTR35H04I452K); 3. Enrico Altieri, nato a Cagliari il 5 luglio 1939 (codice fiscale: LTRNRC39L05B354F); 4. Mauro Rosella, nato a Roma il 27 luglio 1944 (codice fiscale: RSLMRA44L27H501C); 5. Alberto Lazzardi, nato a Roma il 14 marzo 1948 (codice



fiscale: LZZLRT48C14H501M); 6. Valerio Cicalò, nato a Isili il 14 febbraio 1942 (cod. fisc.: CCLVLR42B14E336Z); 7. Ettore Angioni, nato a Cagliari il 25 aprile 1941 (codice fiscale: NGNTTR41D25B354U); 8. Gianni Caocci, nato a Cagliari il 25 settembre 1942 (codice fiscale: CCCGNN42P25B354Y); 9. Gianluigi Ferrero, nato ad Iglesias il 7 novembre 1936 (codice fiscale: FRRGLG36S07E281J); 10. Giorgio Longu, nato a Cagliari il 9 settembre 1933 (codice fiscale: LNGGRG33P09B354E), tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Nicola Leone, che rappresenta anche sé medesimo, presso il cui studio, sito in Cagliari, via Machiavelli n. 100, hanno eletto domicilio, contro l'Inps, Gestione dipendenti pubblici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, via Ciro il Grande, n. 21 (codice fiscale: 80078750587), e la Direzione regionale INPS della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Cagliari, viale Armando Diaz n. 35.

RITENUTO IN FATTO

Con atto depositato in data 31 luglio 2019 i ricorrenti, hanno chiesto: *a)* in via principale, che venga accertato il loro diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico, senza l'applicazione della decurtazione percentuale prevista dall'art. 1, comma 261 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»; *b)* in subordine, che sia accertato che l'Inps non possa sottoporre al prelievo di cui all'art. 1, comma 261, le pensioni erogate ai ricorrenti se non previa verifica che, ricalcolate virtualmente le pensioni con il metodo contributivo, con l'utilizzo dei parametri per il tempo in cui i singoli ricorrenti sono stati collocati a riposo, la pensione che sarebbe stata corrisposta non è inferiore a quella attualmente in godimento.

A tali domande è connessa quella di condanna dell'INPS alla restituzione delle somme trattenute, in ogni caso con vittoria di spese ed onorari del giudizio, con distrazione a favore del difensore, dichiaratosi antistatario.

È stata, altresì, eccepita la illegittimità costituzionale della norma indicata e, conseguentemente, è stato richiesto che, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione come prospettata (e per altri motivi di incostituzionalità meglio visti dal Giudice) siano rimessi gli atti alla Corte costituzionale per lo scrutinio di costituzionalità, rilevando che nella denegata ipotesi in cui la Corte costituzionale ritenesse le norme impugnate conformi a Costituzione, previa, occorrendo, consulenza tecnica, sia comunque dichiarato che i ricorrenti non possono essere assoggettati al prelievo di cui si tratta perché le loro pensioni, calcolate con il metodo contributivo risulteranno pari o addirittura superiori a quelle in godimento e, quindi, non soggette al prelievo ai sensi dell'art. 1, comma 263 ultimo periodo della legge n. 145 del 2018.

I ricorrenti hanno premesso di essere stati magistrati, ordinari (Corda, Altieri, Angioni, Ferrero, Rosella, Cicalò), militari (Lazzardi), e contabili (Leone, Longu), ovvero avvocati distrettuali dello Stato (Caocci), e di essere stati collocati in quiescenza dopo il compimento degli anni settanta e, taluno, alla soglia del compimento di anni settantacinque, ad eccezione del dott. Lazzardi, collocato a riposo ai sensi della legge 24 dicembre 2007, n. 247, con decorrenza dal 1° luglio 2010, con anni 37 e mesi 1 di servizio e, comunque, all'età di 62.

La pensione in godimento è stata liquidata con il sistema retributivo e, per i ricorrenti Leone, Angioni, Rosella, Cicalò e Caocci, collocati a riposo dal 1° gennaio 2012, in parte con il sistema misto (posto che dal 2012 in poi il calcolo del trattamento viene effettuato, per tutti, con il sistema contributivo).

Con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), è stato, per l'ennesima volta, introdotto un sistema di riduzione dei trattamenti pensionistici loro attribuiti, avendo il Legislatore disposto all'art. 1, commi 261 - 268, testualmente, quanto segue:

261. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.

262. Gli importi di cui al comma 261 sono soggetti alla rivalutazione automatica secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.



263. La riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma restando la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo.

264. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge.

265. Presso l'Inps e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate.

266. Nel Fondo di cui al comma 265 affluiscono le risorse rivenienti dalla riduzione di cui ai commi da 261 a 263, accertate sulla base del procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

267. Per effetto dell'applicazione dei commi da 261 a 263, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua.

268. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206.

Le norme censurate si porrebbero, ad avviso dei ricorrenti, nel solco di una serie di manovre, ripetute nel corso del decennio, dirette ad intervenire sui trattamenti pensionistici più elevati, in un'ottica quasi punitiva, giacché accompagnate da dichiarazioni, rese da diversi esponenti della classe politica, in forza delle quali parrebbe che le pensioni elevate non siano assistite da un congruo versamento di contributi che ne avrebbe giustificato la liquidazione.

Per tale aspetto, considerato il disposto di cui all'art. 1, comma 263, i ricorrenti hanno precisato di aver chiesto all'Istituto previdenziale di provvedere al ricalcolo delle singole pensioni in godimento, applicando il metodo contributivo, per verificare se sussistessero le condizioni per non applicare le riduzioni contenute al comma 261, senza ricevere risposta alcuna dall'INPS.

Difatti, l'applicazione dei criteri collegati al calcolo contributivo e, soprattutto, della speranza di vita al momento del pensionamento, porterebbe ad escludere per molti di loro, se non per tutti, la riduzione prevista dal comma 261.

Pur non ignorando che ad alcune pensioni di importo particolarmente elevato, calcolate con il sistema retributivo e con il criterio dell'ultimo stipendio, non sia corrisposto il versamento di contributi adeguati, hanno ribadito che non si potrebbe, in virtù di pochi casi clamorosi, colpire un rilevante numero di pensionati che hanno, invece, regolarmente pagato i contributi in una lunga attività lavorativa, con un'anzianità contributiva maggiore rispetto ai quaranta anni di servizio considerati per il calcolo della pensione (nella specie, i ricorrenti Angloni, Longu e Leone avrebbero versato contributi rispettivamente per 49 e oltre 48 anni; il dott. Cicalò e l'avvocato Caocci addirittura per circa 52 anni).

In ogni modo, nessuno dei ricorrenti avrebbe potuto scegliere il sistema di calcolo della propria pensione (ed optare, quindi, per il calcolo con il sistema contributivo) in quanto, seppure la legge n. 335 del 1995 avesse previsto la possibilità di scelta, il decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 (convertito dalla legge n. 417 del 27 novembre 2001) aveva eliminato questa possibilità, stabilendo che l'art. 1, comma 23, secondo periodo, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che l'opzione ivi prevista è concessa limitatamente ai lavoratori di cui al comma 12 del predetto art. 1 che abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a quindici anni, di cui almeno cinque nel sistema contributivo. 2. La liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema contributivo è comunque concessa a coloro che abbiano esercitato il diritto di opzione, entro la data di entrata in vigore del presente decreto.

Ad avviso dei ricorrenti, l'eliminazione della possibilità di tale opzione risiederebbe nella circostanza che molte pensioni elevate, completamente retributive, derivanti da carriere sin dall'inizio caratterizzate da un'alta retribuzione, potrebbero avvantaggiarsi del calcolo tutto contributivo, considerazione supportata dall'intervenuta emanazione dell'art. 1, comma 707, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), in forza del quale la pensione calcolata con il sistema contributivo non potrebbe superare l'importo che si sarebbe ottenuto con il sistema retributivo.

Nell'atto di ricorso sono state svolte ampie considerazioni anche sulla misura concernente il mancato adeguamento delle pensioni all'andamento del costo della vita (comma 260 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018), anch'essa, ad avviso di parte attrice, connotata da irrazionalità e irragionevolezza, non consentendo alle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS, e in misura decrescente al salire della pensione, il recupero dell'inflazione.

Peraltro, è stata resa palese la volontà di non sollevare questione di illegittimità costituzionale della norma, né è stata formulata domanda di restituzione delle somme a tal fine trattenute, volendo circoscrivere la domanda alla riduzione prevista dal comma 261, ma formulando le più ampie riserve anche in ordine a tale riduzione o mancato adeguamento.



È stato, poi, ricostruito il quadro generale nel quale le norme sospettate di illegittimità sono venute ad incidere, a partire dalla riforma del sistema pensionistico, attuata con la legge 8 agosto 1995, n. 335, che aveva previsto il graduale passaggio, per il calcolo della pensione, dal sistema retributivo al sistema contributivo, sistema contributivo esteso alle anzianità contributive maturate a decorrere 1° gennaio 2012 dalla c.d. legge Fornero (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 20 l, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), e accompagnato dal progressivo spostamento nel tempo dell'età pensionabile.

In seguito, peraltro, il Legislatore, nonostante quanto stabilito con la riforma da ultimo citata, aveva adottato provvedimenti con i quali si stabiliva l'anticipazione del pensionamento per i magistrati ancora in servizio (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114; decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132; e decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197) e si anticipava, altresì (decreto-legge n. 90/2014), il pensionamento dei dipendenti dello Stato, con costi e aggravii a carico del sistema previdenziale.

Tali disposizioni sono state precedute e accompagnate da diversi interventi diretti a incidere sui trattamenti pensionistici elevati. Così: *a)* l'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, aveva introdotto un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento. Le somme così prelevate confluivano in un fondo, di cui alla legge n. 196 del 1997 (articoli 5 e 9, comma 3), per la copertura previdenziale di lavoratori in formazione; *b)* la legge 24 dicembre 2003, n. 350, all'art. 3, comma 102 prevedeva, per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà nella misura del 3 per cento; *c)* la legge di conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (legge 15 luglio 2011, n. 111) disponeva, in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, un contributo di perequazione, pari al 5 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; tale soglia veniva elevata al 15 per cento, per la parte eccedente 200.000 euro, con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (la norma veniva dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 116 del 2013); *d)* con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), veniva introdotto un contributo di solidarietà del 3 per cento per i redditi complessivi di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, sulla parte eccedente il predetto importo, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, poi prorogato a 31 dicembre 2016 con la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014); *e)* la stessa legge, art. 1, commi 486 e 487, prevedeva, a decorrere dal 10 gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie. La norma veniva impugnata davanti alla Corte costituzionale che, con sentenza n. 173 del 2016, dichiarava non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, e inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 487.

Nel descritto contesto, e proprio mentre si approvavano le norme di riduzione delle pensioni, il Governo adottava misure espansive della spesa con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, tra cui la c.d. «quota 100».

Le risorse occorrenti per far fronte alle misure introdotte sono state quantificate, per la sola pensione a quota 100, in euro 4.719,1 milioni per il 2019, in euro 8.717,1 milioni per il 2020 e, infine, in 9.266,5 milioni di euro per il 2021.

La legge di bilancio per l'anno 2019, nel ridurre i trattamenti pensionistici, ha introdotto (art. 1, commi 255 e 256) il c.d. reddito di cittadinanza, stanziando a tali fini 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, 8.055 milioni di euro per l'anno 2020, e 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 e, al comma 256, al fine di dare attuazione a interventi in materia pensionistica finalizzati all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani, ha istituito un «Fondo per la revisione del sistema pensionistico, attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani», con una dotazione pari a 3.968 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.336 milioni di euro per l'anno 2020, a 8.684 milioni di euro per l'anno 2012.

Tutte tali misure, ad avviso dei ricorrenti, andrebbero finanziate con la fiscalità generale, non essendo a tal fine sufficiente, all'evidenza, il gettito derivante dalla riduzione di poche decine di migliaia di pensioni.

Peraltro, i provvedimenti così adottati, dimostrerebbero le palesi irrazionalità e irragionevolezza delle norme censurate in ricorso, le quali non rispetterebbero, per distinti profili, i principi costituzionali sanciti dagli articoli 2, 3, 23, 35, 36, 38 e 53, della Costituzione, come interpretati dal Giudice delle leggi, in ragione delle considerazioni che di seguito sinteticamente si espongono.



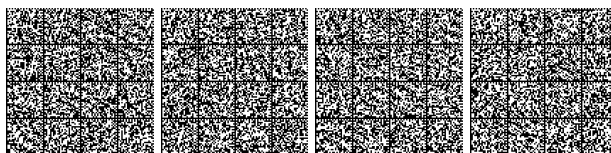
1. In primo luogo, sarebbe stato violato l'art. 23 della Costituzione, data l'inosservanza sostanziale del procedimento di cui all'art. 72 della Costituzione, circostanza resa palese, ad avviso di parte attrice, dall'impugnativa effettuata da trentasette senatori, i quali avevano sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per la grave compressione dei tempi di discussione della legge stessa, dopo la presentazione al Senato, da parte del Governo, del c.d. maxiemendamento.

In particolare, si sarebbe impedita l'osservanza del procedimento ordinario di approvazione delle leggi, caratterizzato da una fase necessaria di esame in commissione referente; si sarebbe violato il principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra gli organi che costituiscono espressione dei poteri dello Stato; sarebbe stato votato un testo non nella disponibilità dei senatori, non essendo stato fornito alcun testo definitivo, né in formato cartaceo, né in formato elettronico; infine, vi sarebbe stata un'inaccettabile totale compressione del ruolo delle Camere e delle loro articolazioni, in favore di un'accelerazione del procedimento legislativo, senza che il testo del disegno di legge potesse essere discusso in aula e approvato articolo per articolo e con votazione finale (cfr. punti da 5 a 8 dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17, dell'8 febbraio 2019, con cui il ricorso per conflitto di attribuzione è stato dichiarato inammissibile, richiamata in ricorso). Peraltro, è stato osservato, detto emendamento, non accompagnato da alcuna nota tecnica, avrebbe recepito, per la materia pensionistica, il contenuto di due progetti di legge, di iniziativa parlamentare, uno presentato alla Camera e dovuto all'iniziativa di deputati della maggioranza parlamentare, ed un altro, presentato al Senato, dovuto all'iniziativa di senatori di minoranza, i quali, in sostanza, miravano ad incidere sull'annosa questione delle cosiddette «pensioni d'oro», il cui elevato importo appariva stridente nell'attuale contesto socio-economico e di sacrifici imposti alla generalità della popolazione, accomunando pensioni e vitalizi, senza però considerare la differente natura degli emolumenti (i trattamenti pensionistici si diversificherebbero sotto il profilo della contribuzione, della durata del servizio prestato, e degli importi corrisposti);

2. Sarebbe stato del pari violato il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, laddove si è inteso stabilire un limite massimo della pensione ritenuto equo, pari a 100.000 euro, al di sopra del quale sia possibile effettuare decurtazioni non giustificate. Neppure potrebbe invocarsi la natura solidaristica del prelievo, alla luce dei principi dettati dalla Corte costituzionale, in forza dei quali il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio «stretto» di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (articoli 2 e 38 della Costituzione), deve operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum* (sentenze nn. 223/2012; 116/2013; 173/2016, delle quali sono stati riportati stralci in ricorso). In particolare, anche un'asserita natura solidaristica del prelievo si porrebbe in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione. Difatti, per un verso, la solidarietà del sistema tributario è realizzata con la progressività del tributo sui redditi mentre, per altro verso, parrebbe non sussistere una precipua esigenza di far fronte al pagamento delle pensioni minime, alla luce delle dichiarazioni rese dal Presidente dell'INPS, esplicative del fatto che qualora il bilancio dell'INPS venisse opportunamente depurato dagli strumenti di assistenza e, lato senso, non pensionistici, si scoprirebbe che il sistema pensionistico italiano è solido, la spesa in linea con la media dei Paesi europei, circa il 12%. Pertanto, ad avviso dei ricorrenti, si tratterebbe di prelievo da porsi a carico della fiscalità generale, non operando nello stretto ambito del sistema pensionistico. Né le somme derivanti dalle illegittime decurtazioni potrebbero far fronte alla rappresentata esigenza di aumentare le pensioni inferiori a 780,00 euro mensili; per tale profilo, sarebbe palese l'irrazionalità e irragionevolezza della legge, non avendo considerato che, a fronte della necessità di alcuni miliardi di euro, il gettito derivante dal prelievo sembra non superi 76 - 80 milioni di euro. A non voler considerare che, a fronte di alcuni milioni di pensioni di minimo importo non sarebbero stati versati contributi sufficienti alla base. Conseguentemente, violerebbe certamente il principio di ragionevolezza l'assoggettamento a prelievo di pensioni solo perché di importo più elevato, dal momento che provvedimenti di (maggiore) equità sociale dovrebbero essere posti a carico della fiscalità generale.

Analoghe considerazioni andrebbero fatte in merito al pagamento delle prestazioni di natura assistenziale, o che beneficiano di integrazione al minimo, o di «maggiorazioni sociali», gravanti sul bilancio dell'INPS, sprovviste alla base di contribuzione (o al massimo dotate di contribuzioni modeste e per pochi anni).

2.1 Anche il comma 263 della norma violerebbe il principio di uguaglianza, esonerando dal prelievo i pensionati le cui pensioni, di pari o superiore importo, siano state interamente liquidate con il sistema contributivo. Sarebbero evidenti la disparità di trattamento e la irragionevolezza della norma, in relazione ai pensionati che hanno avuto la pensione calcolata con il sistema retributivo, qualora non dovesse essere effettuato il calcolo, virtuale, di tali pensioni con il sistema contributivo per verificarne l'importo, tenendo altresì conto della speranza di vita dei pensionati al momento del pensionamento.



Ciò a prescindere dalla considerazione che, allo stato, non sembra che possano esservi pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo, applicabile alle pensioni di soggetti iscritti dal 1° gennaio 1996, considerazione che porterebbe ad attribuire quale unico significato, alla norma richiamata, l'effettuazione del ricalcolo con il sistema contributivo e, qualora l'importo della pensione risulti non inferiore, la impossibilità di applicare il prelievo.

3. La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con gli articoli 35, 36 e 38 della Costituzione, essendo la pensione dei ricorrenti proporzionata alla elevata qualità e alla quantità — lunga durata nel tempo — del lavoro svolto, così come dovrebbero essere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori in caso di vecchiaia (art. 38 della Costituzione).

4. Il comma 265 dell'art. 1, nel prevedere che presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263, senza indicare la effettiva destinazione delle somme, semplicemente accantonate, rivelerebbe, ad avviso dei ricorrenti, la natura meramente confiscatoria del prelievo, il che condurrebbe ad escludere la natura tributaria del medesimo. Al riguardo, hanno osservato che se è costituzionalmente consentita — e non senza condizioni — l'espropriazione della proprietà privata, non è certamente consentita la confisca dei legittimi emolumenti frutto, nel caso delle pensioni, del prelievo contributivo durante l'attività lavorativa. Difatti, in mancanza della nota tecnica della legge, non sarebbe possibile conoscere le motivazioni del prelievo e, poiché la stessa legge nulla dispone sulla destinazione delle somme, semplicemente accantonate nel Fondo di cui si è detto, queste, sulla base delle norme giuscontabilistiche, non potrebbero essere impegnate.

5. Inoltre, poiché il comma 261 avrebbe aumentato la durata del prelievo a ben cinque anni e aumentato, in maniera esorbitante, le aliquote di riduzione il disposto normativo contrasterebbe anche con l'art. 136 della Costituzione, per violazione / elusione del giudicato costituzionale (sentenze n. 173 del 2016 n. 223 del 2012 e n. 116 del 2013), essendo ammesso un contributo sulle pensioni solo come misura del tutto eccezionale, che non si potrebbe tradurre in un meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale (sentenza n. 173 del 2016 cit.).

6. Infine, qualora si volesse ritenere la natura tributaria del prelievo, sarebbe palese la contrarietà ai parametri costituzionali e, fondamentalmente, agli articoli 3 e 53 Costituzione. Difatti, la norma tasserebbe in maniera diversa, a parità di importi e di qualità dei redditi, i pensionati con pensioni superiori a 100.000,00 euro e non tutti gli altri soggetti dell'ordinamento con redditi anche più elevati.

La difesa dei ricorrenti, alla luce delle molteplici argomentazioni contenute in ricorso, e più sopra sommariamente descritte, ha conclusivamente osservato che la sollevata questione di costituzionalità sia da ritenersi rilevante e non manifestamente infondata, anche alla luce dei precedenti della giurisprudenza della Corte costituzionale.

In via istruttoria, è stato chiesto che sia disposta CTU al fine di verificare l'importo del trattamento pensionistico dei ricorrenti, laddove calcolato con il sistema retributivo, e che sia ordinato all'INPS di depositare i provvedimenti di liquidazione della pensione in godimento.

L'INPS, costituitosi in giudizio con il ministero degli avvocati Alessandro Doa e Stefania Sotgia, ha depositato memoria difensiva in data 20 gennaio 2020, con la quale, nel merito, sono state formulate conclusioni di rigetto del ricorso, con ogni conseguenza di legge in ordine alle spese di lite.

In via preliminare, è stato sottolineato che la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 16 ottobre 2019, ha rimesso gli atti di analogo giudizio alla Corte costituzionale e, per motivi di opportunità, è stata chiesta la sospensione del presente procedimento, in attesa della decisione del Giudice delle leggi.

Nel merito è stato sostenuto che l'azione dell'istituto previdenziale sarebbe pienamente legittima, giacché effettuata sulla base delle norme di legge vigenti.

Disposizioni con le quali il legislatore avrebbe perseguito una maggiore equità del sistema previdenziale, in un periodo di risaputa grave crisi economica del paese, incidendo, con scelta certamente ragionevole, solo sui trattamenti che, per il metodo di calcolo applicato, retributivo o misto, non assicurano il perfetto equilibrio tra pensione e contributi versati.

Inoltre, la ritenuta di cui alla legge n. 145/2018 avrebbe natura provvisoria, giacché destinata ad avere effetto per il periodo predeterminato (5 anni), con carattere di transitorietà e non di definitività; vi sarebbe la finalizzazione dei risparmi di spesa ottenuti, destinati all'apposito fondo istituito presso l'INPS.

Si tratterebbe, dunque, di una forma di riequilibrio «momentanea» dell'importo dei trattamenti all'interno dello stesso sistema pensionistico, in quanto le somme prelevate dai soggetti incisi vengono acquisite in apposito fondo presso l'INPS e non sono destinate alla fiscalità generale, come riconosciuto, in fattispecie analoga, dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui «il contributo di solidarietà, non potendo essere configurato come un contributo previdenziale in senso tecnico, va inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 della



Costituzione, costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori, con la conseguenza che l'invocato parametro di cui all'art. 53 della Costituzione deve ritenersi inconferente, siccome riguardante la materia della imposizione tributaria in senso stretto» (Corte costituzionale, ordinanza 30 gennaio 2003, n. 22, nonché ordinanza n. 160/2007, meramente confermativa della precedente).

Negli stessi sensi si sarebbe pronunciata anche la più recente sentenza, n. 173 del 2016, nel ritenere legittimo, in quanto non riconducibile a un tributo, il prelievo disposto dall'art. 1, comma 486 della legge n. 147/2013.

In conclusione, il sacrificio imposto ai pensionati, proprio in ragione della limitata incidenza temporale, e della finalizzazione delle risorse alla gestione pensionistica e non anche al pubblico erario, non solo non integrerebbe un prelievo tributario, ma sarebbe pienamente rispettoso dei precetti costituzionali citati dai ricorrenti. Il prelievo, in quanto imposto dalla crisi contingente e grave del sistema, e incidendo solo sulle pensioni più elevate in misura incontestabilmente sostenibile e, quindi, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità, rappresenterebbe, per espressa disposizione normativa, una misura *una tantum*. A conferma della legittimità costituzionale della norma censurata da parte attrice è stato fatto integrale riferimento alla sentenza n. 194/19 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Veneto, con la quale è stata respinta analoga pretesa, ritenendosi manifestamente infondata la prospettata questione di costituzionalità.

All'udienza del 30 gennaio 2020, il difensore dei ricorrenti, avvocato Leone, ha depositato memoria di replica alle difese dell'INPS, alla cui acquisizione agli atti non si è opposto il rappresentante dell'istituto, illustrandone il contenuto, che può così riassumersi.

Non sarebbero condivisibili le affermazioni dell'istituto in relazione alla maggiore equità perseguita dal legislatore. Difatti, tutte le pensioni, sia quelle superiori a 100.000,00 euro, sia quelle di importo inferiore, sarebbero state calcolate con lo stesso sistema, di talché nessuna di esse potrebbe assicurare il perfetto equilibrio tra pensione e contributi. Non si comprenderebbe, pertanto, perché solo quelle di importo più elevato, proporzionate alla quantità e qualità del lavoro prestato, dovrebbero subire decurtazioni, anche qualora, come nel caso dei ricorrenti, abbiano visto contributi versati per molti anni oltre i quaranta, sui quali le pensioni stesse risultano calcolate.

Privo di riscontro obiettivo sarebbe, altresì, il riferimento alla difficile situazione economica in cui versa il Paese, elemento non posto in evidenza alcuna dallo stesso Legislatore, mentre nessuna finalità specifica sarebbe riconducibile al Fondo presso cui le somme derivanti dalle decurtazioni sono state accantonate; operazione questa, diretta, ad avviso della difesa di parte attrice, ad escludere che al prelievo possa ascrivere natura tributaria.

Nel corso della discussione l'avvocato Leone ha anche precisato di non condividere le pronunce emesse dalla Sezione Veneto, n. 194/2019, e dalla Sezione Calabria, n. 434/2019, con le quali sono state respinte analoghe pretese e, pur condividendo le censure di incostituzionalità delle norme impugnate, contenute nelle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, n. 6/2019 della Sezione Friuli-Venezia Giulia, e n. 308/2019 della Sezione Lazio, ha ulteriormente evidenziato che certamente tali norme violano gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, ma che non si porrebbe un problema di adeguatezza alle esigenze di vita, ma di rapporto tra contributi versati e attività lavorativa svolta.

Inoltre, sarebbe stato assolto il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, attraverso il pagamento dell'IRPEF e degli altri tributi, indiretti, data l'elevata pressione fiscale che grava sui redditi di importo elevato, mentre una reale applicazione del principio imporrebbe un'attenta revisione della spesa pubblica; un vero e rigoroso perseguimento dell'evasione fiscale; l'allargamento della platea dei contribuenti, non limitabile a una determinata categoria, con manovre che assumerebbero una valenza puramente punitiva.

Nel richiamare, infine, la sentenza n. 173/2016 della Consulta e i principi ivi affermati al fine di rendere conformi alla Carta fondamentale eventuali prelievi sui trattamenti pensionistici, la difesa dei ricorrenti ha ribadito che la riduzione operata sarebbe irragionevole e non sostenibile e che le disposizioni impugnate violerebbero, oltre agli articoli 3, 36 e 38, anche gli articoli 3, 23 e 42 della Costituzione, poiché la riduzione *sine causa* si configurerebbe quale vero e proprio esproprio senza alcuna giustificazione di pubblica utilità.

L'Avvocato DOA, nell'interesse dell'INPS, ha ribadito che, se si analizza la sola norma in questione, l'istituto ha già espresso in memoria le proprie considerazioni. La manovra inciderebbe sulle sole pensioni elevate, mentre il prelievo avrebbe, certamente, natura transitoria, essendo previsto per soli cinque anni. Ha, pertanto, insistito in via principale per il rigetto del ricorso e, in subordine, per la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.



CONSIDERATO IN DIRITTO

Come traspare dalla narrativa del fatto, i ricorrenti hanno chiesto che venga dichiarato il diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico, senza l'applicazione della decurtazione percentuale prevista dall'art. 1, comma 261 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», ovvero, in subordine, che sia accertato che l'INPS non possa sottoporre al prelievo di cui all'art. 1, comma 261, le pensioni erogate ai ricorrenti se non previa verifica che, ricalcolate virtualmente le pensioni con il metodo contributivo, con l'utilizzo dei parametri per il tempo in cui i singoli ricorrenti sono stati collocati a riposo, la pensione che sarebbe stata corrisposta non è inferiore a quella attualmente in godimento, chiedendo implicitamente, per tale aspetto, la sostanziale applicazione dell'art. 1, comma 263, della legge richiamata.

A tali domande è connessa quella di condanna dell'INPS alla restituzione delle somme trattenute.

Nell'atto introduttivo del giudizio è stata, inoltre, prospettata la illegittimità costituzionale della norma *de qua* per diversi profili, che verranno partitamente esaminati, dovendosi sin d'ora precisare che le pretese avanzate, qualora decise in conformità alle disposizioni vigenti, non potrebbero trovare accoglimento.

Per un verso, difatti, è chiaro il disposto dell'art. 1, comma 261 della legge di stabilità 2019, laddove ha previsto le decurtazioni mentre, per altro aspetto, la domanda formulata in via subordinata, sarebbe priva di fondamento, ponendosi in netto contrasto con il disposto del successivo comma 263, che nella formulazione «secca» adottata dal legislatore, non ammette interpretazioni differenti da quella fatta palese dal significato delle parole secondo la connessione di esse (art. 12 preleggi), non potendosi, pertanto, dare ingresso a diversi criteri ermeneutici, quali quelli implicitamente invocati da parte attrice ed accedere, per tale via, ad un «ricalcolo virtuale» delle pensioni, liquidate con il sistema retributivo e/o misto, con l'utilizzo del sistema contributivo.

Se dunque, da un lato, non si può prescindere, per la soluzione della controversia, dall'applicazione delle norme censurate, dal che la rilevanza della prospettata questione, ai sensi dell'art. 23 secondo comma della legge costituzionale n. 1 dell'11 marzo 1953, dall'altro le disposizioni da ultimo introdotte con la legge n. 145 del 30 dicembre 2018 non paiono conformi a diversi principi espressi nella Carta costituzionale, di talché la questione posta, considerata nel suo complesso, deve ritenersi non manifestamente infondata.

Ciò premesso, nell'esaminare partitamente le varie censure di incostituzionalità, va rilevato quanto segue.

1. Violazione dell'art. 23 della Costituzione, data l'inosservanza sostanziale del procedimento di cui all'art. 72 della Costituzione, a fondamento della quale la difesa dei ricorrenti ha fatto richiamo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso da trentasette senatori, in ragione della grave compressione dei tempi di discussione della legge, dopo la presentazione, da parte del Governo, al Senato, del c.d. maxi-emendamento n. 1.9000, il quale aveva modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato, senza che venisse dato modo alla Commissione bilancio di svolgere l'esame di merito sul provvedimento in sede referente.

Tali argomentazioni non possono essere condivise. Al riguardo va osservato che il principio di autonomia delle Camere, costituzionalmente garantito, in particolare dagli articoli 64 e 72 della Costituzione, non ammette un sindacato giudiziale esteso al procedimento di formazione e approvazione delle leggi, ma consente, nei limiti apprestati, una legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione in capo agli appartenenti alle Camere, anche singolarmente considerati, qualora si sia in presenza di atti e comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori, come espressamente ricordato dalla Consulta nell'ordinanza n. 17/2019 dell'8 febbraio 2019, con cui il prefato ricorso è stato dichiarato inammissibile.

Orbene, la Corte (*cf.*: ordinanza cit.), pur richiamando l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale, ha evidenziato che la prassi dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità, riconoscendo nel contempo che una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità.

In definitiva, non ha ravvisato un abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare, anche in ragione dell'esistenza di due fattori concomitanti: da un lato, la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale e, dall'altro, le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017 - applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie.



Nessuna lesione dell'art. 23 della Costituzione può, pertanto, ricollegarsi alla mancata osservanza del procedimento di formazione/approvazione della legge, il quale opera sul distinto piano politico istituzionale, in cui dovrebbero trovare conciliazione, in forma pubblica e democratica, i diversi interessi di cui i rappresentanti eletti sono portatori. Tale profilo di censura deve, conseguentemente, ritenersi infondato.

2. Diverso discorso è a farsi in relazione alla dedotta violazione degli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

Al riguardo, va in primo luogo precisato che analoga questione è stata rimessa al sindacato della Consulta con ordinanze n. 6, del 19 ottobre 2019, emessa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia, e n. 308, del 22 ottobre 2019, adottata dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio.

I giudici remittenti, con argomentazioni pienamente condivisibili, hanno ritenuto che, al prelievo attuato dall'art. 1, commi da 261 a 268, della legge n. 145/2018, sia da ascrivere natura sostanzialmente tributaria atteso che, in concreto: determina una decurtazione patrimoniale arbitrariamente duratura del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo gettito, e costituisce un prelievo coattivo correlato ad uno specifico indice di capacità contributiva, che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria (*cf.*, in particolare, ordinanza n. 6/2019, cit.).

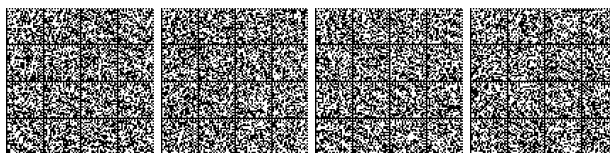
Ciò alla luce delle seguenti motivazioni:

a) non risulta enunciata alcuna destinazione «vincolata» delle risorse, attinte con l'intervento in discussione, a finalità solidaristiche endo-previdenziali, non essendo sufficienti, né significativi, la previsione dell'accantonamento in fondi tematici presso gli istituti previdenziali coinvolti, e il richiamo allo strumento della conferenza di servizi per l'accertamento del *quantum* conseguito (commi 265 e 266);

b) non è rinvenibile alcun riferimento in ordine alla destinazione da dare ai risparmi conseguiti sia nel documento redatto dai Servizi studi e bilancio di Camera e Senato, contenente la descrizione ed il commento delle modifiche al disegno di legge di bilancio, approvate in sede di esame al Senato (il quale atto richiama il mero dato testuale della norma, per cui le somme trattenute confluiscono e restano accantonate presso i Fondi di cui all'art. 1, comma 265; *cf.* Dossier 23 dicembre 2018 — legge di bilancio 2019 — Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica — Il maxiemendamento del Governo 1.9000, pagg. 192 e ss.), sia nel Dossier sulla legge di bilancio 2019 della Camera dei deputati, Servizio bilancio dello Stato (recante Modifiche approvate dal Senato - dicembre 2018, pagg. 75 e ss.), nel quale ultimo sono solo riportati i risparmi attesi, al lordo ed al netto delle minori entrate tributarie, mentre il prelievo è stato indicato come «contributo di solidarietà», denominazione non riportata nel testo definitivo della legge di bilancio, approvato dal Parlamento, ove il contributo è inserito tout court nella Parte I Sezione I, recante «Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmati», insieme indistintamente a tutti gli altri interventi rientranti nella manovra finanziaria deliberata: con ciò risultandone suffragata la connotazione finanziariamente «neutra» (*cf.*, sempre, ordinanza n. 6/2019);

c) ancora, l'analisi della composizione e degli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra di bilancio 2019/2021, contenuta nel Dossier sulla Manovra di bilancio 2019-2021, redatto nel gennaio 2019, ovvero dopo l'approvazione della legge n. 145/2018 (*cf.* Servizio bilancio del Senato e Servizio bilancio dello Stato della Camera, — Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi), riporta in apposito quadro aggiornato l'indicazione del definitivo livello delle spese previste: tra queste la riduzione dei trattamenti pensionistici è semplicemente indicato come intervento di riduzione della spesa (come «minor adeguamento delle pensioni di importo più elevato» e «riduzione dei trattamenti pensionistici più elevati», senza alcuna caratterizzazione teleologica) e, in tali termini, rappresentato nella pertinente tabella illustrativa dell'impatto finanziario di ciascuna misura (qui indicato come «contributo pensioni di importo più elevato», mentre nella tabella che espone gli interventi previsti dalla manovra di bilancio e i relativi mezzi di copertura, le misure a carico delle pensioni più elevate sono comprese tra questi ultimi (in questi sensi, ordinanza n. 6/2019);

d) tali aspetti, unitamente al carattere complessivamente «espansivo» della manovra di bilancio per il 2019 (e per il triennio fino al 2021) per il comparto previdenziale, in ragione della introdotta riforma dei requisiti di accesso alla pensione (c.d. quota 100), fanno conclusivamente ritenere che le riduzioni non siano ricollegabili ad una situazione emergenziale del sistema pensionistico, ma si configurino come previsioni volte ad individuare mezzi di copertura aggiuntivi delle spese pubbliche mediante imposizione, tuttavia, di un prelievo «selettivo» a carico di alcune categorie di pensionati. Conclusione, questa, avvalorata dalla previsione della durata quinquennale del prelievo, protratta oltre l'arco temporale di sviluppo della programmazione pluriennale di bilancio, con la prospettiva di un più marcato consolidamento nel tempo degli effetti di decurtazione delle pensioni più elevate, che risponde ad una logica di tendenziale revisione *in pejus* definitiva di tali trattamenti e rende, dunque, non solo significativamente più incisiva la lesione dei diritti patrimoniali dei destinatari, ma anche più marcato l'effetto discriminatorio rispetto ai non incisi, a parità di condizioni reddituali.



Per tali profili, dunque, è stato ritenuto che la norma censurata si appalesi confliggente con i principi di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione, gravando soltanto su alcune categorie di pensionati e non su tutti i cittadini, in violazione dei fondamentali canoni di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione, non avendo i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Costituzione, il quale non consente trattamenti *in pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro (*cf.* sentenze n. 223 del 2012 e n. 116 del 2013).

Pertanto, ad avviso di questo Giudice, qualora si volesse escludere la natura tributaria delle misure adottate, il prelievo in tal guisa operato si porrebbe, comunque, in contrasto con i precetti di cui agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione, non potendo invocarsi la natura solidaristica del prelievo, *ex* art. 2 della Costituzione.

A escludere siffatta evenienza appare sufficiente il raffronto tra le disposizioni di cui all'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ritenute conformi a Costituzione (sentenza 13 luglio 2016, n. 173), e le norme oggetto di censura in questa sede.

Il Legislatore del 2013 aveva così disposto: a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo».

Traspare, dal dato testuale della norma, che il prelievo aveva riguardato tutte le forme di previdenza obbligatorie, ed era stato disposto anche per concorrere al finanziamento degli interventi in favore dei c.d. «esodati» (come si evince dal richiamo, contenuto nel comma 191 della legge n. 147/2013, all'art. 1, commi 231 e 233, della legge 24 dicembre 2012, n. 228).

Tali aspetti sono valsi ad escludere la natura di tributo del contributo di solidarietà, in quanto non acquisito allo Stato e non destinato alla fiscalità generale, ma prelevato direttamente dall'INPS e dagli altri enti previdenziali, che lo trattengono all'interno delle proprie gestioni con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali.

È stato, altresì, affermato che il contributo di solidarietà, rispondeva a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, trattandosi di misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta; infine, «incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si appalesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni» (*cf.* sentenza n. 173/2016, *cit.*).

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 261-268, della legge 30 dicembre 2018 n. 145, non paiono aver rispettato tali criteri.

Difatti, in primo luogo, la riduzione dei trattamenti pensionistici non riguarda «tutti gli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria», essendo limitata ai trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (*cf.* comma 261) e rimanendo, pertanto, esentati dal prelievo: *a*) i liberi professionisti, in quanto titolari di trattamenti erogati dagli enti previdenziali di diritto privato, istituiti con decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, nonché tutti i soggetti titolari di pensioni da totalizzazione o da cumulo, nelle quali sia presente anche un solo periodo contributivo a carico delle Casse professionali (*cf.* circolare n. 116 del 9 agosto 2019, emessa dall'INPS); *b*) i titolari di pensione interamente calcolata con il sistema contributivo, *cf.* comma 263; *c*) i titolari di pensioni di invalidità ed i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222 (comma 268); *d*) i titolari di trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti (comma 268); *e*) i titolari di trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206 (comma 268); tali ultime categorie, a prescindere dalle modalità di calcolo, se contributivo o retributivo, del trattamento goduto.

In secondo luogo, va ribadito che, come già precisato, è mancata del tutto la individuazione dello scopo del prelievo, ovvero la sua destinazione a fini endo-previdenziali (tale non potendosi considerare il semplice accantonamento



di cui al comma 265), di talché tali somme parrebbero destinate a confluire nella fiscalità generale, circostanza avvalorata dagli atti, successivi all'approvazione della legge, predisposti congiuntamente dal Servizio del bilancio del Senato e dal Servizio bilancio dello Stato, cui si è già fatto riferimento (*cf.* Dossier intitolato «Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi, del gennaio 2019, il quale, alla Tabella 8, nello specificare i «Principali interventi e mezzi di finanziamento», ricomprende tra i «mezzi di copertura» la voce «Misure sulle pensioni più elevate»).

Inoltre, come correttamente posto in luce dalla difesa dei ricorrenti, non parrebbe sussistere la situazione di grave crisi del sistema pensionistico, indotta da vari fattori — endogeni ed esogeni, da ponderarsi attentamente, che consente di derogare al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (tra le altre, sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002).

Difatti, a fronte del prelievo imposto, sono state adottate misure espansive della pubblica spesa e, in particolare nel comparto previdenziale, con il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge 28 marzo 2019, n. 26 che, nel riformare i requisiti di accesso alla pensione, ha consentito un significativo aumento degli aventi diritto al collocamento in quiescenza, con conseguenti oneri per il bilancio statale, per la cui copertura sono stati previsti stanziamenti annuali per il 2019, di euro 4.719,1 milioni, per il 2020, di euro 8.717,1 milioni e, infine, per il 2021, di euro 9.266,5 milioni (*cf.* art. 28, decreto-legge richiamato).

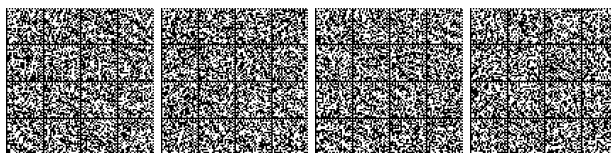
Infine, forti dubbi sussistono sul carattere della temporaneità del contributo, sia in ragione della età dei ricorrenti e della durata del prelievo, pari a cinque anni, sia alla luce degli interventi, susseguitisi negli anni, diretti a incidere sui trattamenti pensionistici elevati, tra i quali vanno annoverati: *a)* l'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che aveva introdotto un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento. Le somme così prelevate confluivano in un fondo, di cui alla legge n. 196 del 1997 (articoli 5 e 9, comma 3), per la copertura previdenziale di lavoratori in formazione; *b)* la legge 24 dicembre 2003, n. 350 che, all'art. 3, comma 102 prevedeva, per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà nella misura del 3 per cento; *c)* la legge di conversione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (legge 15 luglio 2011, n. 111) che, in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, disponeva un contributo di perequazione, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, pari al 5 per cento per i trattamenti pensionistici superiori a 90.000 euro lordi annui fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; tale soglia veniva elevata al 15 per cento, per la parte eccedente 200.000 euro, con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (la norma veniva dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 116 del 2013); *d)* il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), che aveva introdotto un contributo di solidarietà del 3 per cento per i redditi complessivi di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, sulla parte eccedente il predetto importo, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013; la misura veniva poi prorogata al 31 dicembre 2016 con la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014); la stessa legge, art. 1, commi 486 e 487, prevedeva, a decorrere dal 10 gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie. La norma veniva impugnata davanti alla Corte costituzionale che, con sentenza n. 173 del 2016, dichiarava non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, e inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 487.

Il riferito quadro normativo rafforza l'eventualità che le decurtazioni via via attuate sui trattamenti pensionistici più elevati vadano assumendo una connotazione di stabilità, venendo per tale via a costituire una delle fonti di finanziamento del sistema previdenziale o, financo, della fiscalità generale, attuata in maniera non conforme ai dettami costituzionali di cui agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

In conclusione, anche a voler ascrivere al prelievo in esame natura di prestazione patrimoniale imposta per legge, in conformità al modello di cui all'art. 23 della Costituzione, le relative disposizioni normative confliggerebbero, comunque, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, in virtù dello scrutinio «stretto» di costituzionalità, che vuole che il contributo di solidarietà debba: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *una tantum* (sentenze nn. 223/2012; 116/2013; 173/2016).

3. Violazione degli articoli 3, 23, 36 e 38 della Costituzione.

Sempre a voler escludere la natura tributaria del prelievo, non verrebbero meno i dubbi di costituzionalità della misura adottata anche per altro aspetto.



Difatti, atteso il nesso inscindibile esistente tra gli articoli 36, comma 1, e 38, comma 2 della Costituzione, ovvero tra retribuzione (legata alla quantità e qualità del lavoro prestato) e pensione, ancorata alla retribuzione percepita in costanza di servizio, il legislatore deve operare un corretto bilanciamento tra gli interessi contrapposti, previa un'adeguata valutazione della situazione finanziaria, basata su dati oggettivi, tutte le volte in cui si voglia conseguire un risparmio di spesa in materia pensionistica (Corte costituzionale sentenza n. 250 del 2017), data l'esigenza fondamentale di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, da una parte, con altri valori costituzionalmente rilevanti, dall'altra (*cf.* Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70).

Nel caso in esame tale valutazione sembra essere del tutto assente, non emergendo dai lavori preparatori della legge n. 145/2018 una adeguata ponderazione delle esigenze finanziarie, e non risultando evidenziate le ragioni che ne giustificano la prevalenza sui diritti oggetto di bilanciamento.

Ma anche a voler riconoscere la sottesa esigenza di «una maggiore equità del sistema previdenziale» (*cf.* documento di Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica - Dicembre 2018, predisposto dal MEF, «Misure correttive per il conseguimento dei nuovi obiettivi»), innegabile appare che questa sia stata perseguita attraverso strumenti che, limitando le misure restrittive ad alcune categorie di pensionati, si appalesano non rispettosi dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione.

Difatti, se lo scopo del Legislatore andasse ricercato nella necessità di ricondurre il sistema previdenziale ad un sostanziale equilibrio tra contributi versati e pensione percepita, si dovrebbe tenere nel debito conto, come correttamente argomentato da parte attrice, della contribuzione effettivamente versata nel corso dell'attività lavorativa.

Ragioni di equità e di giustizia sostanziale, cioè, imporrebbero una valutazione non in base al criterio di calcolo utilizzato per determinare il trattamento pensionistico, ma in base alla corrispondenza tra contribuzione versata e pensione percepita, rimanendo irrazionale e discriminatorio il diverso criterio utilizzato dal legislatore, che prescinde totalmente dalla durata del rapporto lavorativo e, appunto, dalla contribuzione versata.

Se, infatti, il sistema di calcolo contributivo assicura una effettiva rispondenza tra contributi versati e pensione percepita, non può assiomaticamente affermarsi che, per contro, la pensione calcolata con il sistema retributivo si traduca, sempre e comunque, in un trattamento di miglior favore per il pensionato. In particolare, nel caso di specie, tenuto conto dell'età media in cui i ricorrenti sono stati collocati in quiescenza, e della durata dell'attività lavorativa espletata (da tal uno per oltre cinquanta anni), è lecito presumere che la pensione percepita sia stata preceduta dal versamento di idonea e sufficiente contribuzione.

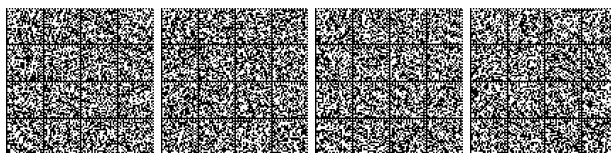
A smentire siffatto preconcetto, valga altresì l'introduzione, nell'ordinamento, dell'art. 1, comma 707, della legge n. 190/2014, il quale ha stabilito che il passaggio al sistema contributivo, previsto dalla «riforma Fornero», non può comportare il riconoscimento di un importo di pensione superiore a quello che sarebbe spettato applicando il previgente sistema di calcolo retributivo (anche per le pensioni, eventualmente, già liquidate, come disposto dal successivo comma 708).

Stridente appare il contrasto con gli insegnamenti della Corte costituzionale, in forza dei quali qualunque riforma, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, deve essere assistita da quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*).

Sotto altro profilo, non può essere dimenticato che un contributo sulle pensioni, che non deve essere sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli, deve costituire una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza. Seppure, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 della Costituzione, non può che essere diretto ad incidere sulle pensioni più elevate, ma tale incidenza deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura (*cf.* sentenza n. 173 del 2016).

Orbene, ritiene lo scrivente giudice che, nel caso, sia venuta meno anche la tutela della proporzionalità e dell'adeguatezza (articoli 36 e 38 della Costituzione), posto che il prelievo attuato incide con percentuali importanti, ben più elevate di quelle previste nel corso degli anni precedenti, sui trattamenti pensionistici in considerazione (l'aliquota di riduzione varia, difatti, dal 15 al 40 per cento).

Il prelievo che, per quanto finora argomentato, non appare correlato né a particolari esigenze finanziarie, né alla salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale, compromessa in maniera ben più elevata dalle contestuali riforme inerenti il requisito di accesso alla pensione (cd quota 100), nella sostanza altera in maniera consistente il nesso di tendenziale equilibrio che deve sussistere tra le pensioni, da un lato, e le retribuzioni e la contribuzione versata dall'altra.



Pur se non deve ritenersi sussistente un rapporto di indefettibile corrispondenza tra le pensioni e le retribuzioni e tra le pensioni e l'ammontare della contribuzione versata, ma una tendenziale correlazione, che salvaguardi l'idoneità del trattamento previdenziale a soddisfare le esigenze di vita (*cf.* sentenza n. 104/2018 del 23 maggio 2018), non appare consentita, in ragione dei dettami della Costituzione, una definitiva compromissione di tale correlazione.

Difatti, l'art. 36 della Costituzione, applicabile alle prestazioni previdenziali per il tramite e nella misura tracciata dall'art. 38 della Costituzione, costituisce il parametro per la valutazione delle esigenze di vita, in cui vanno ricompresi non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza, per effetto dell'attività lavorativa svolta (*cf.* sentenza 7 luglio 1986, n. 173, richiamata da Corte costituzionale sentenza 7 dicembre 2017, n. 259, del 1° dicembre 2017).

Risultano conseguentemente lesi i principi posti dagli articoli 2, 3, 36 e 38 della Costituzione, che impongono la preservazione di un rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, mediante meccanismi di raccordo atti a scongiurare il rischio di un irragionevole scostamento, sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto (sentenza n. 226 del 1993), giacché il prelievo: incide sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando l'affidamento del pensionato nella certezza delle situazioni giuridiche acquisite; incide su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, e percepiti da cittadini rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro» (*cf.* sentenza del 5 giugno 2013, n. 116); data la durata quinquennale e la sequenza dei provvedimenti che lo hanno preceduto, non pare rispettare il requisito della «temporaneità», indicato come un elemento essenziale, ai fini del rispetto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione (sentenza n. 173/2016 cit.); impone un sacrificio ad una ristretta cerchia di soggetti, in maniera ingiustificata e discriminatoria, che si rivela impropriamente sostitutivo di un intervento di fiscalità generale nei confronti di tutti i cittadini (ordinanza Sezione Friuli n. 6/2019, cit.); incide, in modo consistente e non proporzionato, sui trattamenti pensionistici, così consistentemente alterando la tendenziale correlazione tra retribuzione e pensione.

Si impone, infine, un'ultima notazione.

La norma sospettata di incostituzionalità giunge al termine di una lunga sequenza di provvedimenti diretti ad incidere sui trattamenti pensionistici elevati, in ordine ai quali il Giudice delle leggi si è plurime volte pronunciato, dettando e individuando principi e criteri idonei a circoscrivere e rendere conformi ai dettami della Carta costituzionale gli interventi in *subiecta* materia, criteri da ultimo compiutamente delineati nella sentenza n. 173 del 2016.

È stato così ribadito che, affinché un intervento ablativo possa essere configurato come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile, debba operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà «forte», mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori — endogeni ed esogeni ...che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*).

Orbene, alla luce di tali criteri pare possibile ravvisare, nelle decurtazioni operate dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, anche la violazione dell'art. 136 primo comma della Costituzione, con elusione del giudicato costituzionale, rinvenibile non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, «anche se indirettamente», esiti corrispondenti» (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966).

Difatti, il disposto prelievo non pare conforme ai principi di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale, oggetto di uno scrutinio «stretto» di costituzionalità; non appaiono individuate condizioni atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile; non appare diretto a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale; non risulta essere stato oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore; non si palesa come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale, né quale misura *una tantum*.

Alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, il presente giudizio, non potendo essere definito nel merito, se non previa risoluzione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione monocratica, visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenute rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38, 53 e 136 della Costituzione.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte dall'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dispone, altresì, che a cura della segreteria di questa sezione la presente ordinanza venga notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Così pronunciato in Cagliari, nell'udienza del 30 gennaio 2020

Il Giudice monocratico: LOCCI

20C00137

N. 77

*Ordinanza del 5 febbraio 2020 della Corte di assise di Napoli
nel procedimento penale a carico di C. A.*

Processo penale - Giudizio abbreviato - Previsione che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

- Codice di procedura penale, art. 438, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 1 [comma 1, lettera a),] della legge 12 aprile 2019, n. 33.

LA CORTE DI ASSISE DI NAPOLI

SEZIONE TERZA

L'anno 2020, il giorno 05 del mese di febbraio, in Napoli, la Corte di assise di Napoli - Sezione terza, aula 114 composta dai signori:

dott.ssa Lucia La Posta - Presidente;

dott. Giuseppe Sassone - Giudice;

1) Giordano Filomena; 2) Caputo Francesco; 3) Calvelli Giovanni; 4) De Simone Gennaro; 5) Severino Michele; 6) Graziano Egidio - Giudici popolari;

Hanno pronunciato la seguente ordinanza.

Visti gli atti del processo n. 11063/19 RGNR, n. 37/19 R.G. Assise, nei confronti di C. A., nato a ... il ... detenuto per questo processo, difeso di fiducia dall'avv. Alfonso Liccardo del Foro di Napoli;

Rilevato che l'imputato è chiamato a rispondere del reato p. e p. dagli articoli 575-576 n. 2, in relazione all'art. 61 n. 1-4 codice penale per aver cagionato la morte del padre C. V., nato a ... il ... deceduto in ragione di uno shock emorragico con asfissia da sommersione ematica interna derivante da multiple ferite inflitte con arma da punta e da taglio di cui una trapassante il collo, interessante la faccia laterale destra dell'orofaringe con lesione della giugulare e spandimento ematico a livello delle vie aeree e digestive, ed invero, avendo fatto ingresso all'intento del supermercato «...», gestito dal padre, sito in via ... n. ..., dopo un ennesimo litigio, ed essendo prima transitato per l'attigua macelleria (sempre di pertinenza dell'esercizio pubblico) ove si dotava di un coltello da disosso utile allo scopo ivi allocato attingeva ripetutamente, sorprendendolo dapprima alle spalle, con più colpi di arma da punta e da taglio (con un coltello con manico di colore nero in plastica e lama lunga 11 cm utilizzato per il disosso delle carni), in tal modo procurandogli n. 6 ferite penetranti in particolare: in regione laterocervicale destra; in regione basicervicale posteriore; in regione acromiale sinistra; in regione trapezoidale superiore destra; in regione scapolare sinistra e in regione lombare sinistra.



Con l'aggravante di aver commesso il fatto verso l'ascendente, per motivi abietti o futili, ossia a seguito di un banale litigio per motivi lavorativi, con crudeltà consistita nel colpire la vittima al collo e provocarne il dissanguamento dinanzi alla figlia C. S.

In Napoli il 26 aprile 2019; con la recidiva infraquinquennale.

Premesso che, a seguito della emissione del decreto di giudizio immediato da parte del Giudice per le indagini preliminari in data 21 ottobre 2019, l'imputato ha richiesto di definire il processo nelle forme del rito abbreviato;

Atteso che il Giudice per le indagini preliminari, dopo avere fissato l'udienza camerale dell'8 novembre 2019, ha dichiarato inammissibile la richiesta, rilevando che il reato per cui si procede rientra nella previsione della legge n. 33 del 12 aprile 2019 che, con la introduzione del comma 1-bis all'art. 438, codice di procedura penale «Non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo», ha precluso l'accesso a tale rito per i suddetti reati commessi, come nel caso di specie, dopo il 20 aprile 2019;

Rilevato che l'imputato, assistito dal difensore di fiducia, ha rinnovato la richiesta di ammissione al rito abbreviato dinanzi a questa Corte, in via preliminare, all'udienza del 2 dicembre 2019, chiedendo che venga iniziato un giudizio incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 33/2019, ovvero dell'art. 438, codice procedura penale, come modificato dalla predetta legge;

Sentito il pubblico ministero alla predetta udienza;

Quanto alla rilevanza della questione proposta ritiene la Corte che, allo stato degli atti, la richiesta di giudizio abbreviato formulata dal difensore è inammissibile perché preclusa dal disposto di cui all'art. 1, comma 1, lettera a) della legge n. 33/19 che ha introdotto il comma 1-bis all'art. 438, codice di procedura penale; tuttavia, ove fosse rimossa la preclusione a seguito di declaratoria di incostituzionalità della citata disposizione, la decisione del Giudice per l'udienza preliminare sarebbe sindacabile da questa Corte di assise con conseguente recupero della possibilità di accesso al rito. Ed invero, in tale caso l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari dell'8 novembre 2019 sarebbe illegittima, impedendo l'accesso ad un rito premiale consentito, e lesiva dal diritto di difesa dell'imputato.

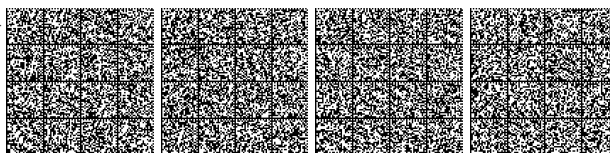
La riproposizione della richiesta di rito abbreviato nella fase preliminare del dibattimento (art. 491, codice procedura penale) impone, quindi, anche alla Corte di valutare se sussistano le condizioni per l'accesso dell'imputato a tale rito speciale e, conseguentemente, sindacare la legittimità del provvedimento del Giudice per le indagini preliminari che ha dichiarato inammissibile la richiesta dell'imputato di procedere nelle forme del rito abbreviato.

Non v'è dubbio, infatti, che la scelta del rito abbreviato si configuri, dopo l'abrogazione — a seguito dalla legge n. 479/1999 — della necessità del consenso del pubblico ministero, come un diritto potestativo dell'imputato non comprimibile una volta che questo sia stato esercitato nelle forme e nei termini previsti dal codice di procedura penale.

Già nella vigenza della precedente disciplina del rito abbreviato, il Giudice delle Leggi, con sentenza n. del 1992, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 438, 439, 440 e 442 del codice di procedura penale nella parte in cui non si prevedeva che il Giudice, all'esito del dibattimento, ritenendo che il processo potesse essere definito allo stato degli atti dal Giudice per le indagini preliminari, potesse applicare la riduzione di pena prevista dall'art. 442, secondo comma, dello stesso codice. In tale sentenza è stato espressamente osservato che la mancanza della previsione che consenta «al giudice del dibattimento di sindacare la determinazione del Giudice per le indagini preliminari contraria all'adozione del rito abbreviato, sottraendo al primo un controllo diretto a verificare la sussistenza del presupposto della decidibilità allo stato degli atti, limiterebbe in modo irragionevole il diritto di difesa dell'imputato, nell'ulteriore svolgimento del processo su un metro che ha conseguenze sul piano sostanziale» e che non può spettare al Giudice dell'udienza preliminare «l'ultima parola, in modo preclusivo, sulla decidibilità allo stato degli atti, con una pronuncia che, senza possibilità di controllo incide sulla misura della pena. Ciò soprattutto quando tali aspetti siano intimamente collegati e strettamente consequenziali ad una situazione processuale prevalentemente rimessa alla disponibilità delle parti». Ha concluso, quindi, la Corte che «sottrarre al giudice del dibattimento un controllo diretto a verificare la sussistenza del presupposto della decidibilità allo stato degli atti, limiterebbe in modo irragionevole il diritto di difesa dell'imputato, nell'ulteriore svolgimento del processo, su di un aspetto che ha conseguenze sul piano sostanziale».

Parimenti la Corte costituzionale, con la sentenza n. 169 del 2003, ha dichiarato la illegittimità dell'art. 438, comma 5-bis, codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva che, in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata a una integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e il Giudice possa disporre il giudizio abbreviato.

Da tali decisioni risulta evidente che il Giudice del dibattimento ha il potere di sindacare la decisione del Giudice per l'udienza preliminare che per ragioni di merito rigetti la richiesta dell'imputato di procedere nelle forme del rito abbreviato, sul presupposto che la scelta di tale rito è intimamente connessa al diritto di difesa dello stesso.



Neppure si può dubitare che il Giudice del dibattimento possa sindacare la decisione negativa sull'ammissione al giudizio abbreviato del Giudice per l'udienza preliminare che sia basata su mere ragioni di rito, alla luce dei principi affermati dalla Corte di legittimità con riferimento in generale alla ingiustificata compressione del diritto dell'imputato al giudizio abbreviato. In specie, le Sez. U. n. 202014 del 27 marzo 2014, Frijia, rv. 259078, hanno chiarito che «il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità della richiesta di giudizio abbreviato non subordinata a integrazioni istruttorie, quando deliberati illegittimamente, pregiudicano, oltre alla scelta difensiva dell'imputato, la sua aspettativa di una riduzione premiale della pena. Ne consegue il diritto dell'imputato, che abbia vanamente rinnovato la richiesta del rito prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, di recuperare lo sconto sanzionatorio all'esito del giudizio». Evidenziando, altresì, «la minore complessità del vaglio di ammissibilità rimesso al Giudice che riguarda solo la valutazione dei presupposti formali di legittimità e tempestività della domanda».

Il potere di sindacato del Giudice del dibattimento sul provvedimento illegittimo reso dal Giudice dell'udienza preliminare sulla ammissione al rito abbreviato richiesto dall'imputato è stato ribadito dalla Corte di cassazione anche in una recente pronuncia, sez. 1, n. 21439 del 3 aprile 2019, che ha ritenuto legittima la valutazione del Giudice del dibattimento sulla pronuncia del Giudice per le indagini preliminari di inammissibilità della richiesta di rito abbreviato cd. secco, indipendentemente dal rimedio adottato (regressione del processo ovvero recupero della riduzione di pena).

Tanto impone, quindi, a questa Corte di valutare la legittimità della ordinanza con la quale il Giudice per l'udienza preliminare ha dichiarato inammissibile — alla luce di quanto disposto dal comma 1-bis dell'art. 438, codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a) della legge n. 33/19 — la richiesta di giudizio abbreviato avanzata dal C. e reiterata dall'imputato e dal suo difensore nella fase preliminare del dibattimento con espressa sollecitazione al vaglio di legittimità costituzionale della predetta disposizione di legge.

Tanto premesso in tema di rilevanza, ritiene la Corte che la questione di costituzionalità dell'art. 438, comma 1 bis, codice di procedura penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a) della legge n. 33/19, non sia manifestamente infondata con riferimento ai principi di seguito indicati.

Art. 3, comma 1, Cost.: principi di uguaglianza e ragionevolezza.

La norma in esame impedisce l'accesso ad un rito premiale volontario, nella disponibilità dell'imputato sulla base del mero dato quantitativo della pena irrogata dal legislatore.

Non ignora questo Giudice che in passato la giurisprudenza della Corte costituzionale si è già espressa sulla sindacabilità delle preclusioni all'accesso ai riti speciali, chiarendo la linea di demarcazione tra la discrezionalità del legislatore ed il sindacato della Corte stessa.

Nell'ordinanza n. 455 del 2006 il Giudice delle Leggi ha affermato che tali scelte «possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle mere disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione».

Nel caso in esame il legislatore, limitando l'accesso al rito abbreviato ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, determina una disparità di trattamento non sorretta da ragionevolezza, atteso che le ragioni di politica criminale sottese alla novella fondano sulla non corretta identificazione dei reati più gravi in base esclusivamente alla pena edittale, determinando, in tal modo, l'applicazione di una disciplina differente situazioni omogenee, ovvero una disciplina omogenea per situazioni eterogenee tra loro.

Ed invero, individuando i delitti puniti con la pena dell'ergastolo come categoria di reati che desta maggior allarme sociale, il legislatore assoggetta alla medesima presunzione fattispecie molto differenti tra loro che non presentano certamente il medesimo disvalore. Vengono, infatti, equiparate fattispecie molto diverse, che tutelano beni giuridici differenti: dal reato di omicidio volontario aggravato — che presenta esso stesso ipotesi profondamente eterogenee — ai delitti di strage o epidemia, dal traffico di esseri umani aggravato al sequestro di persona a scopo di estorsione o di terrorismo cui segua la morte ai crimini di guerra ed, in ultimo, molti dei reati commessi ai danni della personalità dello Stato, contro l'incolumità pubblica, contro la vita, nonché tutti delitti per cui era prevista la pena di morte.

La comparazione di figure di reato tanto eterogenee tra loro, oltre che non conforme ai principi costituzionali, si rivela fallace non essendo possibile operare una valutazione di politica criminale circa la gravità di talune fattispecie. Si pensi all'ipotesi di chi presta servizio nelle forze armate di uno Stato in guerra contro lo Stato italiano — art. 242, codice penale — e a quella del latitante che uccide per sottrarsi all'arresto — art. 576, comma 1, n. 3, codice penale; invero, la divergenza tra le due figure di reato determina una incomparabilità sul piano della valutazione.

La violazione dell'art. 3 Cost. è ancora più evidente nei casi in cui la pena dell'ergastolo dipenda esclusivamente dalla contestazione di una circostanza aggravante. In particolare, nell'omicidio volontario aggravato, la discrepanza tra le varie ipotesi, seppur legate dal medesimo evento tipico, è evidente.



In specie, l'aggravante prevista dall'art. 577, comma 1, n. 1, codice penale, punisce con la pena dell'ergastolo chi cagiona la morte di un ascendente o discendente, prevedendo, dunque, un trattamento sanzionatorio più severo in ragione del destinatario della azione criminosa. Comparando la norma summenzionata con il disposto del comma 2 del medesimo articolo, si può rilevare come il trattamento sanzionatorio può ingenerare dubbi quanto al diverso disvalore delle condotte: «la pena è della reclusione da ventiquattro a trenta anni, se fatto è commesso contro il coniuge, il fratello o la sorella, il padre o la madre adottivi, o contro un affine in linea retta». Il trattamento sanzionatorio meno severo appare adeguato se si rapporta il grado di parentela degli affini in linea retta con quello più stringente dei discendenti o ascendenti. Il rinvio alla disciplina civilista ex art. 291 del codice civile circa l'adozione di persone maggiore d'età sembrerebbe, sebbene di poco, non eccedere i limiti discrezionali che il principio di ragionevolezza concede al legislatore; tuttavia, la differenziazione tra l'omicidio di ascendenti e discendenti e quello del coniuge, o dei germani, appare ai limiti della costituzionalità. Prima delle modifiche apportate dalla legge n. 33/2019, invero, la possibilità di accedere al rito premiale, ottenendo un significativo sconto di pena, rendeva più coerente la differenziazione fondata sui rapporti tra il reo e la vittima. Con la novella, l'impossibilità per chi commette un omicidio volontario ai danni del proprio genitore di poter accedere al rito premiale, accentua la disparità di trattamento già presente nell'ordinamento, rompendo gli argini della discrezionalità del legislatore. Tale disparità non appare più giustificata e, dunque, conforme al principio di ragionevolezza.

In definitiva, individuare nella sanzione l'unico criterio preclusivo per l'accesso al rito premiale ex art. 438, codice di procedura penale, appare una scelta di esclusivamente politico-criminale, in contrasto con la esigenza di tutela dell'egualianza garantita all'art. 3 della Costituzione. La previsione della pena dell'ergastolo non necessariamente comporta un maggior disvalore, specie in casi così eterogenei come quelli evidenziati; la *ratio* del legislatore di assicurare risposte sanzionatorie più severe a fatti di maggior allarme sociale mai si concilia con la presunzione che questi coincidano esclusivamente con i delitti puniti con l'ergastolo.

La manifesta violazione del principio in esame, infine, è resa evidente, ad avviso Corte, ove si consideri la posizione dell'imputato innocente che si vede privato della possibilità di accedere ad un rito attraverso il quale, in tempi brevi e scevro dalla pubblicità del dibattimento, possa pervenire ad una rapida affermazione della sua innocenza.

Sul punto si rinvia, altresì, alle valutazioni che si svolgeranno con riferimento all'art. 111 Cost.

Art. 24 Cost.: diritto di difesa come diritto di accesso ai riti.

Il diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost. funge da presidio di tutela di tutte le libertà, che costituiscono il fondamento e i valori garantiti dall'ordinamento democratico. La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 1992, ha sottolineato come il diritto alla tutela giurisdizionale vada considerato tra «i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intrinsecamente connesso, con lo stesso principio democratico, l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un, giudizio».

Conseguentemente, ogni norma che comprime (o, addirittura, elimina) la possibilità di agire in giudizio o anche la facoltà della scelta procedurale, compresa la possibilità concreta di accedere ai riti alternativi, tra cui il rito abbreviato, potrebbe porsi in contrasto con il principio costituzionale del diritto di difesa nella sua concreta espansione costituzionalmente garantita.

La Consulta ha più volte affermato che la «scelta di valersi del giudizio abbreviato è certamente una delle più delicate, fra quelle tramite le quali si esplicano le facoltà defensionali (sentenza n. 237 del 2012 e n. 273 del 2014).

Come si è detto, il giudizio abbreviato è un rito volontario che dipende dalla scelta dell'imputato e l'abolizione dell'originaria necessità del consenso del pubblico ministero, con la legge n. 479/99, conferma che tale scelta rientra in via esclusiva nelle facoltà difensive dell'imputato, attecchendosi a vero e proprio diritto potestativo dello stesso.

Non ignora questa Corte che il Giudice delle Leggi, con ordinanza n. 421 del 2004, ha ritenuto conforme a costituzione la limitazione del patteggiamento nei confronti di coloro che si trovino in condizioni soggettive ostative (recidiva reiterata), affermando che «le cautele adottate dal legislatore nel prevedere le ipotesi di esclusione oggettiva e soggettiva in relazione alla gravità dei reati ed ai casi di pericolosità qualificata (...) consentono di ritenere (...) che la scelta di ampliare l'ambito di operatività del patteggiamento, certamente rientrante nella sfera di discrezionalità del legislatore, non è stata esercitata in maniera manifestamente irragionevole» (v. anche sentenza n. 219 del 2004).

E tuttavia, tra il rito patteggiato e quello oggetto dell'odierno esame sussistono rilevanti differenze.

In primo luogo, il patteggiamento è un istituto i cui benefici vanno oltre la mera possibilità di limitare la pena, consentendo di determinare il concreto ammontare di questa da parte dell'imputato che ha il potere di «contrattarla» con il pubblico ministero. Da tale rito discendono, nella sua forma *cd. minus* anche benefici quali la non menzione nel casellario, l'estinzione del reato in caso di mancata commissione di altri delitti nei cinque anni successivi, la preclusione delle pene accessorie.

Si tratta, quindi, di un rito fortemente premiale correlato proprio alla minore gravità delle fattispecie penali ed è ragionevole, quindi, che i benefici siano esclusi per i fatti di particolare allarme sociale.



La limitazione del patteggiamento si giustifica, del resto, anche perché non esaurisce la possibilità di accedere ad altri riti premiali. In altre parole, la Corte costituzionale nelle pronunce citate ha di certo considerato che limitare la possibilità di accedere al patteggiamento non esclude l'accesso ad un rito premiale; era, infatti, sempre possibile per qualunque reato, definire il processo nelle forme del giudizio abbreviato ed ottenere così una significativa diminuzione della pena.

Nella ordinanza n. 445 del 2006 ha sottolineato le diversità di *ratio* e di struttura tra il patteggiamento ed il giudizio abbreviato e le peculiarità del primo che lo distinguono nettamente dal secondo. Ha affermato, in specie, che «altrettanto evidente risulta, infine, l'inconferenza del raffronto con il giudizio abbreviato (che parimenti non contempla preclusioni oggettive e soggettive): trattandosi di istituto nettamente differenziato non solo sul piano delle connotazioni astratte (in prospettiva inversa a quella odierna, sentenza n. 135 del 1995), ma anche su quello degli effetti pratici, come del resto riconosce lo stesso Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Bari, allorché motiva sulla rilevanza della questione; che, pur a fiorite della rilevante limitazione dei benefici connessi al patteggiamento "allargalo", quest'ultimo consente infatti all'imputato di sottoporsi ad una pena certa, preventivamente concordata (non potendo il Giudice modificare i contenuti del "patto" intercorso fra le parti), che gli verrà inflitta — in applicazione di una particolare regola di giudizio (l'insussistenza dei presupposti per una pronuncia di proscioglimento ai sensi dell'art. 129, codice procedura penale: in tal senso l'art. 444, comma 2, codice di procedura penale) — con una sentenza solo "equiparata" a una pronuncia di condanna e priva di efficacia nei giudizi civili e amministrativi (art. 445, comma 2, codice procedura penale); che, per contro, con il giudizio abbreviato l'imputato, accettando di essere giudicato sulla base degli atti, lascia inalterati i poteri decisori del Giudice; quest'ultimo, nel caso di condanna, emetterà una sentenza contenente un'affermazione piena di responsabilità, con la quale infliggerà la pena — ancorché ridotta di un terzo — ritenuta equa dallo stesso giudicante e che potrebbe risultare di gran lunga superiore a quella che l'imputato sarebbe stato disposto a negoziare»;

Nel caso in esame, invece, la disposizione introdotta dalla novella produce l'effetto di non consentire alcuna possibilità di accedere ad un rito premiale, privando, quindi, gli imputati di qualsiasi scelta di rito alternativo che, come si è visto, è espressione intrinseca del diritto di difesa.

Né, del resto, può considerarsi parimenti soddisfacente sotto il profilo del diritto di difesa la circostanza che ai sensi dell'art. 500, commi 6 e 7, codice di procedura penale, l'imputato può prestare il consenso all'acquisizione degli atti di indagine, rendendo in tal modo più veloce il dibattimento in maniera del tutto simile a quanto accade nel giudizio abbreviato.

E tuttavia, il consenso sulla acquisizione degli atti di indagine si può formalizzare soltanto nella fase della richiesta e della ammissione delle prove nel dibattimento che impone, comunque, tempi dilatati rispetto a quelli del rito abbreviato.

Ma soprattutto il meccanismo di cui all'art. 500, commi 6 e 7, codice di procedura penale, non è nella totale disponibilità dell'imputato: esso richiede, infatti, il consenso dei coimputati, delle eventuali parti civili e del Pubblico ministero i cui interessi sono potenzialmente confliggenti alla rinuncia della verifica dibattimentale del materiale probatorio acquisito nel corso delle indagini preliminari.

Art. 4 in relazione agli articoli. 2 e 3 della Costituzione: diritto di difesa come diritto al rispetto della dignità e della riservatezza - impossibilità di accedere a udienza camerale.

Non potendo accedere al rito abbreviato, l'imputato è privato, altresì, della possibilità di accedere ad un rito camerale, e deve, quindi, necessariamente affrontare il dibattimento in pubblica udienza.

Le forme processuali della pubblica udienza, invero, se da un lato rappresentano una garanzia per l'imputato, dall'altro assumono una connotazione oggettivamente afflittiva che, secondo i principi del diritto di difesa e del giusto processo, l'imputato dovrebbe avere la possibilità di evitare.

In tale direzione devono essere lette anche le pronunce della Consulta che hanno rilevato la illegittimità costituzionale (per la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU) delle disposizioni in materia di applicazione delle misure di prevenzione e di applicazione di misure di sicurezza laddove non prevedevano la possibilità per l'interessato (proposto o condannato) di chiedere di procedere con le forme della pubblica udienza (sent. n. 80/2011, n. 135/2014, n. 109/20153).

Non è solo in gioco, quindi, la entità della pena, ma anche la possibilità di tutelare un profilo di riservatezza che quanto maggiore è la consapevolezza della colpa e la conseguente contrizione da parte dell'imputato, tanto più appare meritevole di tutela in linea con il rispetto della persona. L'art. 24 Cost. non può non essere letto anche in relazione all'art. 2 Cost. con la conseguenza che la tutela del diritto di difesa implica anche il diritto alla riservatezza ed al rispetto della dignità, consentendo all'imputato la possibilità di accedere a forme processuali che limitino l'esposizione pubblica, soprattutto rispetto ai fatti più infamanti per i quali la scelta del rito camerale può essere indice di contrizione e pentimento.

Ciò vale, a maggior ragione, quando l'imputato ritenga che dagli atti di indagini non risulti dimostrata la sua colpevolezza. Va considerato che l'art. 24 della Costituzione è attuazione anche della presunzione di non colpevolezza, alla luce della quale un imputato è innocente fino a prova contraria. In particolare, l'art. 27, comma 2, della Costituzione afferma che: «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva».



Tale principio afferma, quindi, che l'imputato non è assimilato al colpevole fino al momento della condanna definitiva. È rispetto a qualunque imputato che, quindi, in virtù della citata presunzione che si determina la limitazione del diritto di difesa.

Al riguardo deve rilevarsi ancora che, pur sussistendo un innegabile interesse collettivo alla pubblicità dei processi, è immanente nel nostro ordinamento un principio di bilanciamento con il rispetto della dignità della riservatezza delle persone coinvolte, come dimostrato dalle previsioni di processo a porte chiuse che, tuttavia, non può essere richiesto dall'imputato anche per le ragioni suddette. Tanto rende ancora più cogente la necessità che il sistema preveda per l'imputato la possibilità di accedere ad un rito camerale che garantisca la tutela della sua dignità sotto il predetto profilo.

La preclusione totale per i reati puniti con la pena dell'ergastolo appare lesiva, ad avviso di questa Corte, del diritto di difesa inteso come rispetto della dignità, ciò anche in relazione alle disparità con tutti gli altri imputati e, quindi, in relazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Art. III, comma 1: giusto processo.

Non v'è dubbio, e le innumerevoli pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo lo testimoniano, che un processo giusto è anche un processo rapido.

Ne consegue che le ragioni appena illustrate rilevano anche alla luce di questo ulteriore parametro costituzionale.

L'art. 438, comma 1-bis, codice di procedura penale, priva l'imputato della possibilità di accedere ad un rito che consenta una decisione rapida.

Questo è particolarmente pregiudizievole, come si è osservato, nei confronti dell'imputato che intenda ottenere una rapida affermazione della propria innocenza.

Il rito abbreviato, infatti, garantisce non solo gli imputati che intendono mitigare la risposta sanzionatoria, ma anche gli imputati che, convinti della propria innocenza ritengano definire nella maniera più rapida possibile la propria posizione.

Ove si consideri questo aspetto, la preclusione dell'accesso al rito abbreviato per i reati puniti con la pena dell'ergastolo si presenta fortemente lesiva del principio del giusto processo costringendo alla esposizione alla udienza pubblica e agli ineliminabili tempi lunghi del dibattimento chi, innocente, si ritiene colpito ingiustamente da una accusa particolarmente infamante.

Costituisce, quindi, per questo Giudice, indubbio pregiudizio per l'imputato innocente la possibilità di accedere ad un rito rapido e riservato.

Altro aspetto di violazione del parametro in esame è l'allargamento, come conseguenza diretta della *ratio* della norma in esame, dell'area di concreta applicazione della pena dell'ergastolo che, comunque — è bene precisare sempre ai fini della valutazione della ragionevolezza — non era affatto esclusa *tout court* nel caso di accesso al rito abbreviato laddove la riduzione per rito si risolveva nella eliminazione del solo isolamento diurno.

Invero, l'impossibilità di sostituire la pena dell'ergastolo con quella di anni trenta di reclusione in ragione dell'accesso al rito abbreviato si pone in maniera distonica rispetto al recente orientamento della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 149 del 2018 ed altre) che, seppur in tema di ergastolo ostativo, ha abbandonato la tradizionale difesa della tenuta costituzionale di tale pena perpetua in favore dell'affermazione del principio della rieducazione del condannato non più ritenuto sacrificabile sull'altare di ogni altra funzione della pena.

La Corte, nelle sue motivazioni, ha precisato un dato tanto empirico quanto pregnante affermando che:

«dilazionando invece sino al termine di ventisei anni (riducibile a circa ventun anni ai soli fini della liberazione condizionale, con tutte le difficoltà pratiche appena evidenziate che potrebbero ostare in concreto a una sua concessione in assenza di preve esperienze di uscite temporanee dal carcere), la possibilità di accedere a qualsiasi beneficio penitenziario, compresi i permessi premio, è assai probabile che il condannato all'ergastolo per i due titoli di reato che vengono qui in considerazione possa non avvertire, quanto meno in tutta la prima fase di esecuzione della pena, alcun pratico incentivo ad impegnarsi nel programma rieducativo, in assenza di una qualsiasi tangibile ricompensa in termini di anticipazione dei benefici che non sia proiettata in un futuro ultraventennale, percepito come lontanissimo nell'esperienza comune di ogni individuo (sentenza n. 276 del 1990). In tal modo, la disciplina ora all'esame di questa Corte finisce per frustrare la finalità essenziale della liberazione anticipata, la quale costituisce però un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario (sentenza n. 186 del 1995) e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che, a sua volta, costituisce diretta attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cori. Tanto è vero che questa Corte ebbe in passata ad affermare l'incostituzionalità dell'esclusione della liberazione anticipata per i condannati all'ergastolo, proprio perché tale meccanismo, fondato sulla verifica in concreto della partecipazione del condannato durante l'intero arco dell'esecuzione della pena, deve ritenersi essenziale perché la pena possa, anche rispetto agli autori dei reati più gravi, esplicare in concreto la propria (costituzionalmente necessaria) funzione rieducativa (sentenza n. 204 del 1974). Proprio in attuazione di tale principio, del resto, lo stesso art. 4-bis ord. penit., nella versione in vigore dal 1992, esclude dalle preclusioni ai benefici, stabilite per particolari categorie di condannati, proprio la liberazione anticipata: la quale è, così, fatta salva per qualsiasi condannato, onde assicurare



sempre — persino nei confronti dei detenuti che ancora non abbiano spezzato i propri legami con le associazioni criminali di appartenenza — un adeguato incentivo alla loro partecipazione all'opera rieducativa, cui l'intero trattamento penitenziario deve in ultima analisi essere orientato (sentenza n. 274 del 1983)».

Sotto tale profilo la preclusione dell'accesso al rito abbreviato con riferimento a tutti i reati puniti con la pena dell'ergastolo potrebbe avere ricadute significative sulla tenuta in punto di legittimità costituzionale della stessa pena dell'ergastolo.

Art. 117 Cost in relazione agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Anche alla luce di questo parametro i rilievi fra qui svolti in tema di celerità del giudizio, di diritto alla riservatezza e di tutela dell'imputato alla luce della sua presunzione di innocenza, vengono in rilievo.

Ed invero, alla luce dell'art 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali:

1. ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti;

2. ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

Valgono, pertanto, anche alla luce di questo parametro le considerazioni fin qui svolte.

Occorre al riguardo soltanto richiamare la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 dicembre 2015 - ricorsi 63426/13 - Mihail-Alin Podoleanu c. Italia, nella quale la Corte ha avuto modo di affermare che, se è vero che gli Stati contraenti non sono costretti dalla Convenzione a prevedere delle procedure semplificate (Hany), rimane comunque il fatto che, quando tali procedure esistono e vengono adottate, i principi del processo equo impongono di non privare arbitrariamente un imputato dei vantaggi ad esse connessi.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollecitata dalla difesa dell'imputato, gli atti devono essere trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta nei termini innanzi precisati ed il giudizio deve essere, conseguentemente sospeso.

La cancelleria provvederà agli adempimenti precisati nel dispositivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, codice di procedura penale, inserito dall'art. 1 della legge n. 33 del 12 aprile 2019, per la violazione degli articoli 3, 24, anche in relazione agli articoli 2, 3, e 27, nonché dell'art. 111, comma 1 e dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 7 della Convenzione EDU.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

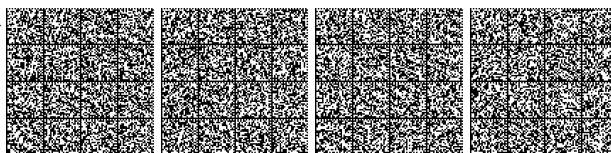
Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al pubblico ministero, nonché ai Presidenti del Consiglio dei ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Napoli, 5 febbraio 2020

Il Giudice: SASSONE

Il Presidente: LA POSTA

I Giudici popolari: GIORDANO FILOMENA; CAPUTO FRANCESCO; CALVELLI GIOVANNI;
DE SIMONE GENNARO; SEVERINO MICHELE; GRAZIANO EGIDIO





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo all'ordinanza del Consiglio di Stato n. 56 del 27 gennaio 2020 (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 23 del 3 giugno 2020).

Il titolo atto dell'ordinanza citata in epigrafe e pubblicata nella sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, dove è scritto:

«Ordinanza del 27 gennaio 2020 Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Daunia Serracapriola S.r.l., Daunia Wind contro Comune di Serracapriola»,

leggasi:

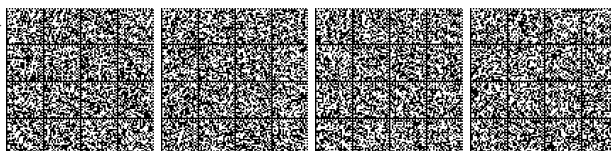
«Ordinanza del 27 gennaio 2020 Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Daunia Serracapriola S.r.l. e Daunia Wind S.r.l. contro Comune di Serracapriola».

20C00157

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-027) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

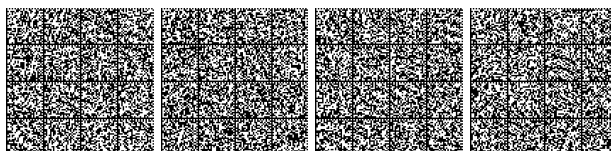
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

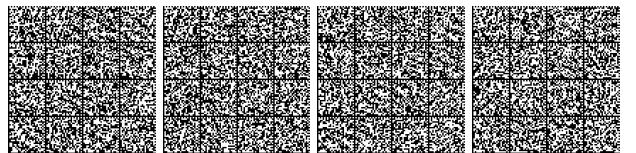
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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.





€ 8,00

