

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 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. 133. Sentenza 11 giugno - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Ufficio stampa del Consiglio regionale - Asserita interpretazione autentica dell'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Calabria n. 8 del 1996 - Conseguente conferma, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data del 2 marzo 2005 - Irragionevolezza e violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, art. 1.

– Costituzione, artt. 3 e 97, quarto comma.....

Pag. 1

### N. 134. Sentenza 20 maggio - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Criteri costitutivi della comunità del parco - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale, totale e parziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Conferma delle aree esistenti, con conseguente soppressione di quelle già istituite e non confermate (nella specie: aree istituite dalla Provincia di Savona) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Ridefinizione dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua senza il coinvolgimento degli enti locali interessati - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

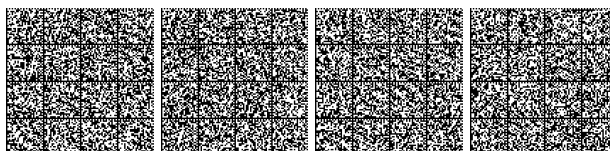
**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Modifica o soppressione dei confini senza il coinvolgimento degli enti locali interessati - Regime transitorio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Piano dell'area protetta - Prevalenza, anziché sostituzione, rispetto alla pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Comunità del parco - Rilascio di parere obbligatorio o vincolante, in merito a oggetti determinati, sui quali delibera l'ente di gestione del parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Comunità del parco - Concorso all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Possibile ripermimetrazione dell'area protetta, affidata al piano del parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**



**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Vigilanza nelle aree protette - Possibile stipula, da parte degli enti di gestione, di convenzioni anche con soggetti non istituzionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Sanzioni in caso di deroga alle disposizioni impartite dall'ente di gestione, per le violazioni del piano del parco o di altri specifici divieti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, artt. 7, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2, 3, 4 e 5 dell'art. 11 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 8, nella parte in cui sostituisce l'art. 14 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 10, nella parte in cui sostituisce l'art. 17 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 22, nella parte in cui sostituisce l'art. 32 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 23, nella parte in cui sostituisce l'art. 33 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; e 31.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 8

N. 135. Sentenza 11 giugno - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Mancata fusione tra IPAB nei casi previsti - Automatica estinzione, con devoluzione al Comune territorialmente competente del patrimonio e assorbimento del relativo personale - Violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto.**

- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22, art. 34, secondo comma.
- Costituzione, artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo, secondo, quarto e quinto comma; statuto della Regione Siciliana, art. 15, secondo comma. . . . . Pag. 17

N. 136. Sentenza 20 maggio - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto monoaggravato - Minimo edittale della multa più elevato rispetto a quello previsto per la fattispecie pluriaggravata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e di finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 625, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27. . . . . Pag. 27

N. 137. Sentenza 27 maggio - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Arresto facoltativo in flagranza per uno dei delitti di cui all'art. 381, comma 2, del codice di procedura penale - Adozione di misura cautelare personale in sede di convalida - Requisiti - Possibilità di disporre l'applicazione della misura coercitiva anche in deroga agli ordinari limiti edittali di pena - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione dei principi di proporzionalità e di inviolabilità della libertà personale - Non fondatezza delle questioni - Auspicato intervento di coordinamento del legislatore.**

- Codice di procedura penale, artt. 391, comma 5, e 280, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 13. . . . . Pag. 34



## N. 138. Sentenza 10 giugno - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Trabocchi - Recupero e valorizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c).

– Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s). . . . . Pag. 42

## N. 139. Sentenza 10 giugno - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Potere del giudice di disporre la misura nella fase delle indagini preliminari - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione della finalità rieducativa della pena e del favor per la protezione della gioventù - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto del Presidente della Repubblica, 22 settembre 1988, n. 448, art. 28.

– Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma. . . . . Pag. 48

## N. 140. Ordinanza 19 maggio - 6 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Armonizzazione del trattamento economico del personale transitato nei ruoli della Regione - Rideterminazione della dotazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di eguaglianza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

– Legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31, artt. 1, 2, 3 e 4.

– Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l). . . . . Pag. 56

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

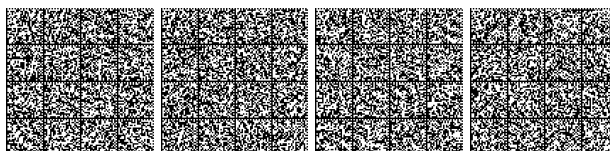
N. 52. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 giugno 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE) - Interventi finanziari per contrastare l'aggravarsi delle difficoltà finanziarie del sistema delle microimprese, piccole e medie imprese abruzzesi.**

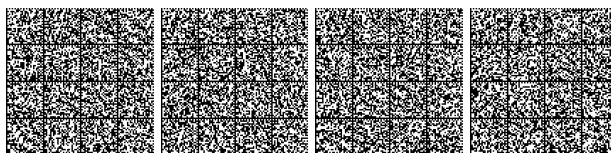
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Promozione e sostegno delle iniziative "Compra abruzzese" finalizzate a incentivare l'offerta e l'acquisto di prodotti del territorio regionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Previsto acquisto di beni e servizi informatici - Copertura finanziaria con una quota delle risorse proveniente dalla rimodulazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Istituzione di un fondo di solidarietà per contribuire alle maggiori spese sostenute dagli stessi per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente - Individuazione della risorse necessarie alla copertura del fondo mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi.**



- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Trasferimento ai Comuni delle risorse finalizzate a mantenere e attivare le prestazioni di primaria necessità nei confronti dei cittadini più fragili.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni varie - Riconoscimento alle aziende, di cui all'art. 1, lettera g), del d.P.C.m. 22 marzo 2020, di un incentivo economico a parziale ristoro dei costi fissi e imprescindibili sostenuti per mantenere in funzione impianti a ciclo continuo.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Istituzione di fondi rotativi considerati trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti e contabilizzati tra i trasferimenti in conto capitale a favore degli Enti beneficiari.**
- Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni urgenti in materia di agricoltura e zootecnica - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1988 - Introduzione di criteri per l'assegnazione dell'uso civico di pascolo prioritariamente ai cittadini del Comune o della frazione.**
- Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), artt. 2, comma 3, lettera *b*), e comma 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6 e comma 1 c, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) [*recte*: comma 1, lettera *c*), nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), all'art. 16 della legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative)]..... Pag. 59
- N. 78. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 17 ottobre 2019
- Stato civile - Cognome del figlio nato fuori dal matrimonio - Riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori - Assunzione del cognome paterno salva la facoltà dei genitori, di comune accordo, di trasmettere anche il cognome materno - Preclusione della possibilità per i genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno.**
- Codice civile, art. 262, primo comma..... Pag. 62
- N. 79. Ordinanza del Tribunale di Padova del 9 dicembre 2019
- Stato civile - Stato giuridico del nato (in Italia) a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo praticate all'estero nell'ambito di un rapporto procreativo di una coppia formata da due donne - Preclusione dell'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto di entrambi i componenti della coppia, ove non ricorrano le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari e sia accertata giudizialmente la sussistenza dell'interesse del minore.**
- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 8 e 9; codice civile, art. 250..... Pag. 66
- N. 80. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. riunite del 6 dicembre 2019
- Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali deficitari o dissestati - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e controllo sulla relativa attuazione - Mancata adozione del piano entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Previsto automatico avvio della procedura di dissesto.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 243-*quater*, comma 7..... Pag. 75





- N. **81.** Ordinanza del Tribunale di Palermo del 3 marzo 2020  
**Straniero - Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, [lettera *a*)], numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132..... Pag. 84
- N. **82.** Ordinanza del Tribunale di Mantova del 19 maggio 2020  
**Procedimento civile - Misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Svolgimento delle udienze civili mediante collegamenti da remoto - Modalità di partecipazione del giudice - Previsione che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario.**
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera *f*), come modificata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19)..... Pag. 91
- N. **84.** Ordinanza della Corte di cassazione del 9 dicembre 2019  
**Ordinamento giudiziario - Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile - Giudici ausiliari - Corti d'appello - Stato giuridico e funzioni - Assegnazione del giudice onorario ausiliario all'esercizio delle funzioni giurisdizionali esercitate dagli organi collegiali.**
- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, articoli 62, comma 1, 65, commi 1 e 4, 66, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, e 72, comma 1. .... Pag. 96







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 133

*Sentenza 11 giugno - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Ufficio stampa del Consiglio regionale - Asserita interpretazione autentica dell'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 11 della legge reg. Calabria n. 8 del 1996 - Conseguente conferma, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data del 2 marzo 2005 - Irragionevolezza e violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, art. 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97, quarto 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 luglio-5 agosto 2019, depositato in cancelleria il 6 agosto 2019, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso 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 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 6 agosto 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)», denunciandone il contrasto con gli artt. 3 e 97, quarto comma, della Costituzione.

Premette il ricorrente che l'art. 11 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale) ha previsto, al comma 1, l'istituzione di una struttura speciale denominata «Ufficio Stampa», inclusiva delle testate giornalistiche editate dal Consiglio regionale, struttura nella quale, fatti espressamente salvi i rapporti di lavoro già in corso, «possono essere chiamati a contratto giornalisti professionisti e pubblicisti iscritti negli albi professionali. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è definito il contingente di personale. L'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato».

Su tale norma, si evidenzia nello stesso ricorso principale, è in seguito intervenuto l'art. 10 della legge della Regione Calabria 2 marzo 2005, n. 8, concernente «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», eliminando l'ultimo periodo del comma 1 che, in ordine alla durata dell'incarico, stabiliva che lo stesso era conferito per quella della legislatura e che poteva essere eventualmente rinnovato.

A propria volta la disposizione impugnata stabilisce che «[i]l comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

Il ricorso statale denuncia, in primo luogo, il contrasto della norma con l'art. 97, comma quarto, Cost., trattandosi di una disposizione volta alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti che già prestavano servizio, giusta la stipula di contratti individuali non preceduti da un pubblico concorso o da altra selezione comparativa, presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale al momento dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005. Il ricorrente sottolinea che, per costante giurisprudenza costituzionale, il concorso pubblico costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, al quale può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici aventi il proprio limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e il cui controllo di costituzionalità implica un vaglio di ragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore.

Il ricorrente lamenta, inoltre, il contrasto della norma denunciata con l'art. 3 Cost., poiché la stessa, nonostante l'auto-qualificazione in tal senso, non può ritenersi di interpretazione autentica della disposizione della quale assume di chiarire la portata, essendo priva dei caratteri della relativa "categoria", sicché si tratterebbe di una previsione retroattiva priva di adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non sostenuta da adeguati motivi di interesse generale (viene citata la sentenza di questa Corte n. 132 del 2016).

2.- In data 12 settembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Calabria, a mezzo della propria Avvocatura, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e/o di infondatezza del ricorso.

La Regione ha premesso anch'essa una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, evidenziando che l'art. 11 della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, nell'istituire la struttura speciale denominata «Ufficio Stampa» regionale, ha voluto dotare il Consiglio regionale di una struttura *ad hoc* per assolvere alle proprie esigenze comunicative utilizzando personale qualificato fino al termine della legislatura, salvo possibili rinnovi, per l'ipotesi di persistenza del carattere fiduciario del rapporto.

Nell'atto di costituzione si ricorda che, con la successiva legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), il legislatore statale ha regolato la materia prevedendo all'art. 9, comma 2, che gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni possono essere formati da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, individuati tra dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ovvero nell'ambito di personale estraneo alle stesse utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, 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), ora confluito nell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Sottolinea quindi la Regione Calabria che, come peraltro riconosciuto dalla stessa Corte dei conti (viene citata la pronuncia della sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sentenza 1° febbraio 2012, n. 48), è superflua l'apposizione di un termine ai rapporti di lavoro con il personale degli uffici stampa per la peculiarità degli stessi,



che si fondano sulla persistenza di un rapporto fiduciario di collaborazione con l'ente senza che possa ipotizzarsi, né di fatto né a seguito dell'introduzione della disposizione impugnata, alcuna stabilizzazione, con conseguente insussistenza della violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La Regione Calabria assume inoltre l'infondatezza del ricorso anche con riferimento all'art. 3 Cost., sottolineando la natura interpretativa della norma denunciata, in quanto intervenuta, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, per attribuire un significato plausibile alla disposizione medesima nell'ambito delle possibili varianti del testo originario (viene citata la sentenza di questa Corte n. 525 del 2000).

Rileva inoltre la Regione Calabria che, nel caso specifico, vi era un'obiettiva esigenza di fornire un'interpretazione autentica della previsione normativa in considerazione delle diverse situazioni giuridiche esistenti presso l'Ufficio stampa regionale (in particolare tra i rapporti in corso fatti salvi dall'art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996 e quelli incardinati successivamente), dovendo ritenersi che la finalità dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 8 del 2005, chiarita mediante interpretazione autentica dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 14 del 2019, era quella di evitare qualunque riferimento di durata per sottolineare la natura fiduciaria del rapporto, che, ribadisce in conclusione la resistente, di per sé esclude ogni finalità di stabilizzazione del medesimo.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 6 agosto 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14 recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)».

La disposizione impugnata stabilisce che «[i]l comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione da parte di tale disposizione normativa dell'art. 97, quarto comma, della Costituzione, laddove sancisce il principio generale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, in quanto la stessa avrebbe la finalità di stabilizzare i rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti che facevano parte dell'Ufficio Stampa regionale, a seguito di stipula di un contratto individuale per "chiamata diretta", alla data di entrata in vigore dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005.

Il ricorrente lamenta, inoltre, che la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la stessa è priva dei caratteri delle leggi di interpretazione autentica, finendo con il sostanzinarsi in una legge retroattiva che non ha alcuna adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non è sostenuta da adeguati motivi di interesse generale.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in esame sono ammissibili.

La difesa della Regione, pur concludendo nella sua memoria di costituzione anche per l'inammissibilità del ricorso, in realtà non ne indica in alcun modo le ragioni, diffondendosi invece in argomentazioni per sostenere l'infondatezza delle questioni.

3.- Passando al merito, è opportuno premettere una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale) ha previsto - distintamente dagli uffici di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali del Consiglio (art. 10) - l'istituzione (all'art. 11, comma 1) di una struttura speciale denominata «Ufficio Stampa», inclusiva delle testate giornalistiche edite dal Consiglio Regionale. La disposizione precisava, nella formulazione originaria, che «[i]n detta struttura, fatti salvi i rapporti di lavoro in corso, possono essere chiamati a contratto giornalisti professionisti iscritti negli albi professionali. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è definito il contingente di personale. L'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato».

Successivamente l'art. 1 della legge della Regione Calabria 2 giugno 1999, n. 16 (Integrazione all'art. 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8, recante: «Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del consiglio regionale») ha esteso anche ai pubblicisti la possibilità di chiamata a contratto nell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.



Tale disposizione normativa consentiva, pertanto, la possibilità di conferire con chiamata a contratto, senza alcun concorso o altra più agile forma di procedura selettiva, incarichi a giornalisti e pubblicisti “esterni” aventi una durata limitata, pari a quella della legislatura, caratterizzati dal rapporto fiduciario con il Consiglio regionale, ferma la facoltà del Consiglio successivo di rinnovare, o no, il rapporto con la stipula di un nuovo contratto con i medesimi collaboratori.

Parallelamente, l’art. 9 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 7 (Norme sull’ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale) istituiva l’Ufficio stampa della Giunta regionale che parimenti si avvaleva, a contratto, di giornalisti professionisti e pubblicisti iscritti negli albi professionali con incarichi di durata limitata e con possibilità, alla scadenza, di conferma per la durata della legislatura.

È successivamente intervenuto il legislatore statale con la legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), che, introducendo nel nostro ordinamento la definizione giuridica di comunicazione pubblica, ha disciplinato alcuni uffici fondamentali per la realizzazione della stessa, tra i quali gli uffici stampa.

In particolare, l’art. 9 della legge n. 150 del 2000 stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa, la cui attività primaria è quella di comunicare e manifestare la volontà dell’amministrazione attraverso l’impiego dei mezzi di informazione di massa.

Quanto alla composizione degli uffici stampa, occorre considerare il comma 2 del medesimo art. 9, secondo cui «[g]li uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all’albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all’art. 5, utilizzato con le modalità di cui all’art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità».

Pertanto, in conformità alla legislazione statale, può essere chiamato a far parte degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni anche personale esterno alle stesse iscritto all’albo dei giornalisti, entro i limiti posti al conferimento di incarichi esterni nel pubblico impiego dall’art. 7, comma 6, 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) e successive modificazioni, e, quindi, attualmente, dall’art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Pertanto, la giurisprudenza ha precisato che, ai sensi del predetto art. 9 della legge n. 150 del 2000, la scelta tra personale interno ed esterno all’amministrazione, che sia in possesso dei requisiti professionali previsti, ha carattere alternativo, non sussistendo un ordine di priorità tra le due categorie (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 settembre 2017, n. 21060).

Sotto tale profilo, quindi, è stata introdotta, per il personale degli uffici stampa, una deroga rispetto alla regola generale stabilita dall’art. 7 del t.u. pubblico impiego che, di contro, subordina la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale esterno all’accertamento, da parte dell’amministrazione, dell’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all’interno.

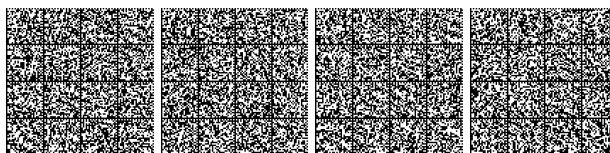
Nel quadro di sistema posto dalla legge statale n. 150 del 2000 è nuovamente intervenuto il legislatore regionale con l’art. 10 della legge reg. Calabria n. 8 del 2005, che ha modificato il richiamato art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, eliminando interamente il suo ultimo periodo, ossia la frase «[l]’incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato».

Sono state eliminate, quindi, la durata fissa e predeterminata, pari a quella della legislatura, e la possibilità di rinnovo dell’incarico a contratto.

Su tale norma è infine intervenuta la disposizione impugnata che, auto-qualificandosi in termini di norma di interpretazione autentica, stabilisce che «[i]l comma 1 dell’art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2005), di soppressione dell’ultimo periodo del comma 1 dell’articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull’ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

4.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate con riferimento a entrambi gli evocati parametri.

5.- Occorre innanzitutto osservare, quanto al denunciato contrasto con l’art. 3 Cost., che la disposizione impugnata è priva dei caratteri della legge di interpretazione autentica e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva.





5.1.- In generale, la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario (sentenza n. 397 del 1994).

Questa Corte, sin dalla sentenza n. 118 del 1957, ha riconosciuto che la funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva.

È infatti ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (*ex plurimis*, sentenze n. 167 del 2018, n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000).

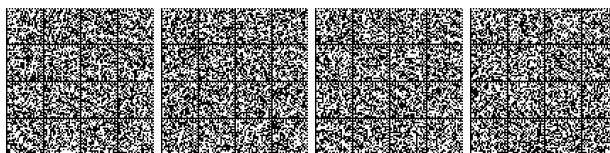
5.2.- In virtù dei principi espressi dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte, la disposizione impugnata non può ritenersi autenticamente interpretativa dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005, che, modificando l'art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, si è limitato ad eliminarne l'ultimo periodo, ossia la frase «[l]'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato»; ciò perché a tale soppressione non può assegnarsi il significato, attribuito dalla disposizione interpretativa, di conferma, «senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in corso alla data della [...] entrata in vigore» della legge stessa (legge reg. Calabria n. 8 del 2005).

In vero, da una parte diverso è l'ambito soggettivo di applicazione, perché la disposizione interpretativa si riferisce ai "rapporti di lavoro" in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (2 marzo 2005), mentre quest'ultima, in ragione del generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ.), riguardava i nuovi incarichi a contratto, per i quali quindi non era più prescritta la durata pari a quella della legislatura, né la possibilità di rinnovo. Tale principio trova applicazione anche alle leggi regionali, poiché l'art. 11 citato non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso ha per il legislatore statale (sentenza n. 376 del 2004).

Inoltre, la previsione da parte della disposizione interpretativa, ossia quella impugnata, della conferma «senza soluzione di continuità» dei «rapporti in essere» alla data del 2 marzo 2005 implica testualmente una unificazione *ex lege* di distinti rapporti che avevano avuto durata limitata e che, in ipotesi, erano stati rinnovati. Questo effetto legale di saldatura dei rapporti pregressi è del tutto estraneo alla disposizione interpretata.

La quale, in vero, poteva sì far sorgere qualche dubbio in ordine alla portata della soppressione della durata, quale termine apposto al contratto, pari a quella della legislatura del Consiglio regionale: se in tal modo era prevista una durata non più predeterminata per legge ovvero se il contratto potesse essere finanche privo di alcun termine di durata. Ma di ciò la disposizione interpretativa si disinteressa, essendo proiettata solo a regolare i rapporti in corso alla data suddetta e non già i (nuovi) rapporti sorti nella vigenza della disposizione interpretata.

Trovava comunque applicazione la già richiamata norma speciale statale prevista per tutti gli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche, la cui dotazione di personale può essere costituita - oltre che, in ipotesi, da chi è già pubblico dipendente, anche in posizione di comando o fuori ruolo - da soggetti estranei alla pubblica amministrazione, utilizzando le modalità di accesso di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 29 del 1993, poi riferibili a quelle di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Entrambe queste ultime disposizioni prevedono un necessario termine di durata dell'incarico. Del resto la norma parallela dettata dallo stesso legislatore regionale per l'Ufficio stampa della Giunta regionale (art. 9 della legge reg. Calabria n. 7 del 1996, come sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 ottobre 2011, n. 36, recante «Riduzione dei costi della politica») richiama espressamente l'utilizzazione delle modalità di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.



In breve, nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non poteva rientrare, mancando ogni riferimento in tale direzione, il significato alla medesima attribuito dalla disposizione interpretativa denunciata, ossia quello di unificare i rapporti già in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2005 tra i giornalisti e i pubblicisti esterni facenti parte dell'Ufficio stampa presso il Consiglio regionale e di confermarli quali "rapporti di lavoro" alle dipendenze del Consiglio stesso.

La disposizione interpretativa ha, invece, un chiaro contenuto innovativo con efficacia retroattiva.

5.3.- La circostanza che una disposizione, a dispetto della propria auto-qualificazione, non abbia in realtà natura interpretativa può essere sintomo dell'uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, ma non la rende per ciò solo costituzionalmente illegittima, bensì incide sull'ampiezza del sindacato che la Corte deve effettuare sulla norma in ragione della sua retroattività.

Come ha di recente sottolineato questa Corte, con riferimento alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della loro irragionevolezza quanto alla retroattività del novum da esse introdotto nel contesto del bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che abbia ad oggetto norme retroattive. Si è infatti affermato che se i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (sentenze n. 108 del 2019 e 73 del 2017).

Nella fattispecie la retroattività, conseguente alla natura solo apparente di interpretazione autentica, della disposizione censurata svela - anche per quanto si dirà oltre - l'intrinseco difetto di ragionevolezza di quest'ultima nella misura in cui prevede la stabilizzazione *ex tunc* dei giornalisti e pubblicisti chiamati a contratto.

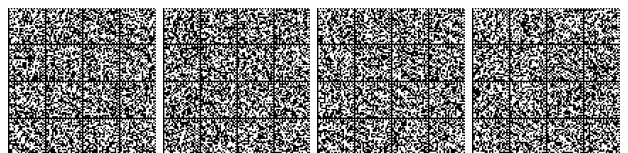
6.- La norma impugnata, recante il contenuto innovativo di cui si è finora detto, si pone in aperta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., oltre a contrastare con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

6.1.- Come questa Corte ha ripetutamente affermato, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, costituisce il metodo migliore per l'accesso alla pubblica amministrazione in condizioni d'imparzialità; valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio sancito dall'art. 97 Cost. impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei concorrenti (sentenza n. 1 del 1999). Il concorso pubblico costituisce, quindi, la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2018, n. 190 del 2005 e n. 34 del 2004).

È vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso. Tuttavia ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 477 del 1995), fermo il necessario vaglio di ragionevolezza (sentenza n. 34 del 2004) e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni al concorso (sentenza n. 7 del 2015).

Tali deroghe, però, non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell'amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto (sentenze n. 205 e n. 81 del 2006); finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione (sentenza n. 110 del 2017).

I richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni. In vero, sebbene le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrino nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016), nell'esercizio di tale competenza le Regioni devono rispettare la regola espressa dall'art. 97, quarto comma, Cost., che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (sentenza n. 110 del 2017).



6.2.- Nella specie, la fondatezza del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri emerge, con evidenza, dalla già indicata portata innovativa della norma impugnata, che è quella di stabilizzare, senza concorso pubblico, i rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti esterni alla pubblica amministrazione che già collaboravano, con incarichi individuali a contratto, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata, ossia dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005.

Infatti, la conferma «senza soluzione di continuità» degli incarichi a contratto in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata e la loro qualificazione *ex lege* come «rapporti di lavoro», evidentemente alle dipendenze del Consiglio regionale, ha il chiaro significato di stabilizzare tali incarichi, posti in essere ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, in rapporti di pubblico impiego regionale senza la previsione di alcun concorso pubblico, a differenza peraltro di quanto previsto per il personale, con rapporto di diritto privato, delle Strutture speciali regionali di cui al precedente art. 10-*bis* della stessa legge regionale, diverse dall'Ufficio stampa, il quale poteva essere assunto nella dotazione organica del Consiglio regionale «previo concorso per titoli ed esami».

Può aggiungersi, infine, che l'Ufficio stampa presso il Consiglio regionale della Regione Calabria non rientra tra quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche, in quanto non contemplato dall'art. 9 della più volte citata legge reg. Calabria n. 8 del 1996, né indicato tra questi dall'art. 22 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dello stesso Consiglio (approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 18 aprile 2001, n. 67, e modificato con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 19 febbraio 2002, n. 34, e del 22 ottobre 2019, n. 57), che invece lo riconduce alle «Figure professionali speciali» (art. 21), in sintonia con l'espressa qualificazione recata dallo stesso art. 9.

In ogni caso, la conclusione, quanto alla illegittimità costituzionale della disposizione denunciata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, non potrebbe essere diversa anche qualora l'Ufficio stampa potesse ricondursi, come in altre amministrazioni, nell'ambito di quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche (sentenza n. 85 del 2016), rispetto ai quali questa Corte ha più volte chiarito che una successiva stabilizzazione dei relativi addetti violerebbe la regola del pubblico concorso, posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e, di recente, n. 43 del 2019).

6.- Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

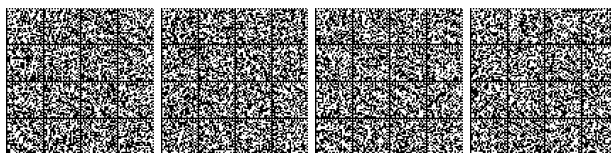
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA





## N. 134

*Sentenza 20 maggio - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Criteri costitutivi della comunità del parco - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale, totale e parziale.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Conferma delle aree esistenti, con conseguente soppressione di quelle già istituite e non confermate (nella specie: aree istituite dalla Provincia di Savona) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Ridefinizione dei confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua senza il coinvolgimento degli enti locali interessati - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Modifica o soppressione dei confini senza il coinvolgimento degli enti locali interessati - Regime transitorio - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Piano dell'area protetta - Prevalenza, anziché sostituzione, rispetto alla pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Comunità del parco - Rilascio di parere obbligatorio o vincolante, in merito a oggetti determinati, sui quali delibera l'ente di gestione del parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Comunità del parco - Concorso all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Possibile ripermetroazione dell'area protetta, affidata al piano del parco - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Vigilanza nelle aree protette - Possibile stipula, da parte degli enti di gestione, di convenzioni anche con soggetti non istituzionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

**Ambiente - Norme della Regione Liguria - Riordino delle aree protette - Sanzioni in caso di deroga alle disposizioni impartite dall'ente di gestione, per le violazioni del piano del parco o di altri specifici divieti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento e della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, artt. 7, nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2, 3, 4 e 5 dell'art. 11 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 8, nella parte in cui sostituisce l'art. 14 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 10, nella parte in cui sostituisce l'art. 17 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 22, nella parte in cui sostituisce l'art. 32 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; 23, nella parte in cui sostituisce l'art. 33 della legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12; e 31.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s).



## 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. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25 giugno-1° luglio 2019, depositato in cancelleria il 2 luglio 2019, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria, nonché l'atto d'intervento della Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS);

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera 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 del 25 giugno-1° luglio 2019 (reg. ric. n. 76 del 2019) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione.

La legge impugnata interviene in tema di aree naturali protette di interesse regionale e locale, modificando, per quanto qui di interesse, la legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Il ricorrente ritiene che ciò sia avvenuto, quanto alle disposizioni impugnate, in violazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394 recante «Legge quadro sulle aree protette» (da ora in avanti: legge quadro).

1.1. - Ciò varrebbe anzitutto per l'art. 7 impugnato, che sostituisce l'art. 11 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995. La norma regionale, quanto ai primi tre commi del nuovo art. 11, regolerebbe i criteri costitutivi della comunità del parco, in contrasto con l'art. 24 della menzionata legge quadro, che affida tale funzione allo statuto della comunità.

Il successivo comma 4 prevede che la comunità concorre all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico. A parere del ricorrente, la previsione contrasterebbe con l'art. 10, comma 3, della legge quadro, il quale stabilisce che la comunità deliberi in merito al predetto piano. Sarebbe perciò violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. relativo alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il seguente comma 5 attribuisce alla comunità il potere di rilasciare pareri vincolanti, nei casi previsti dallo statuto. Il ricorrente deduce un contrasto con l'art. 10, comma 2, della citata legge quadro, che prevede pareri obbligatori, ma non vincolanti.

La comunità, secondo il ricorrente, deve restare «un organo consultivo» per non compromettere l'indipendenza dell'ente parco da «strutture di derivazione politico rappresentativa», come si dovrebbe desumere anche dal fatto che, in sede di approvazione del piano pluriennale economico e sociale, l'art. 10, comma 3, della legge n. 394 del 1991 non prevede la natura vincolante del parere della comunità. Anche in tal caso sarebbe leso l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.



La disposizione impugnata, a causa dei suoi «riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza» della comunità violerebbe anche l'art. 97 Cost.

1.2.- L'art. 8 della legge regionale impugnata, che sostituisce l'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, il quale, nel confermare al comma 1, le aree naturali protette di interesse regionale, provinciale e locale ivi elencate, sopprime quarantadue aree protette provinciali, in precedenza incluse nell'elenco di cui al decreto ministeriale 27 aprile 2010 (Approvazione dello schema aggiornato relativo al VI Elenco ufficiale delle aree protette, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, lettera c, della legge 6 dicembre 1994, n. 394 e dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281). Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 22, comma 1, lettera a), della richiamata legge quadro, che, ai fini della istituzione delle aree, impone di agire con procedimento amministrativo, al quale partecipano gli enti locali interessati. Pertanto, sarebbe illegittimo non osservare «lo stesso procedimento seguito per l'istituzione», quanto alla soppressione dell'area.

Analogamente viziato sarebbe il successivo comma 2 del nuovo testo dell'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, che modifica i confini dei Parchi naturali delle Alpi liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, in contrasto con gli artt. 22, comma 1, lettera a), 23 e 25, comma 2, della legge quadro.

1.3.- Sarebbe coinvolto nella dedotta incostituzionalità anche l'art. 31 impugnato, che regola gli effetti della revisione dei confini.

Tali disposizioni violerebbero, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e l'art. 97 Cost., quest'ultimo per le ragioni già esposte in precedenza.

1.4.- L'art. 10 impugnato sostituisce l'art. 17 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, stabilendo, al comma 4, che il piano del parco integra, e in caso di contrasto prevale sui piani territoriali regionali, provinciali e comunali.

Il ricorrente ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 25, comma 2, della citata legge quadro, che invece stabilisce che il piano del parco sostituisce la pianificazione paesistica, territoriale o urbanistica.

Il testo vigente dell'art. 17, comma 6, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 sarebbe poi costituzionalmente illegittimo, laddove prevede che il piano del parco possa apportare modifiche ai confini dell'area protetta, senza osservare il procedimento definito dall'art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro. Anche per tale parte l'art. 10 impugnato sarebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., per i motivi già esposti sopra.

1.5.- L'art. 22 impugnato sostituisce l'art. 32 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, permettendo (comma 3) all'ente di gestione dell'area protetta di stipulare convenzioni con soggetti preposti istituzionalmente alla vigilanza sul territorio, ovvero all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria e ittica.

Il ricorrente reputa che tale facoltà di convenzionarsi «anche con soggetti privati non istituzionali» contrasti con l'art. 23 della legge quadro, che vieta convenzioni con «enti pubblici» e «soggetti privati (ad esempio, guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie)» per l'esercizio della vigilanza nei parchi.

Da qui la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e dell'art. 97 Cost.

1.6.- L'art. 23 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 33 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, fissando la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione di specifici divieti inerenti al parco, del suo piano, o del regolamento.

Posto che «entità» e «tipologia» di violazione sarebbero divergenti da quanto previsto dall'art. 30, comma 2, della legge quadro, sarebbero violati, secondo il ricorrente, gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- In data 8 agosto 2019 si è costituita la Regione Liguria, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.- Quanto all'art. 7 impugnato, la Regione resistente afferma che esso, attenendo a profili organizzativi di un ente regionale e non derogando a standard ambientali minimi, andrebbe ricondotto alla competenza legislativa residuale regionale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

In ogni caso, non vi sarebbe neppure contrasto con l'art. 24 della legge quadro, poiché tale norma non vieterebbe alle Regioni di adottare «linee-guida» ai fini della formazione dello statuto dell'ente. Natura di linee-guida avrebbero appunto i criteri che la norma impugnata demanda alla Giunta regionale di determinare ai fini della costituzione della comunità del parco.

Inoltre, in tema di piano pluriennale economico e sociale, la Regione Liguria contesta l'applicabilità dell'art. 10 della legge quadro quale norma interposta, poiché alle aree protette regionali si applicherebbero le sole disposizioni contenute nel Titolo III della menzionata legge quadro.

In relazione al nuovo testo dell'art. 11, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, la Regione ribadisce l'inapplicabilità dell'art. 10 della legge quadro alle aree protette regionali. La disposizione impugnata, nel consentire l'emanazione di pareri vincolanti in tassative ipotesi da parte della comunità del parco non altererebbe la natura consultiva e propositiva di quest'ultima, che sarebbe compatibile con l'adozione di tale tipologia di parere.



2.2.- Con riferimento agli artt. 8 e 31 impugnati, la Regione resistente sostiene che la legge n. 394 del 1991 si limiti ad assegnare alla legge regionale la perimetrazione provvisoria dei confini delle aree protette, ma non vieti, con ciò, l'impiego della forma della legge, che, anzi, è stata utilizzata sia dalla Regione Liguria, sia da numerose altre Regioni nel corso degli anni. Del resto, la partecipazione degli enti locali sarebbe assicurata dall'art. 66 della legge statutaria della Regione Liguria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria) anche nel procedimento legislativo, mediante il parere reso sul progetto di legge dal Consiglio delle autonomie locali.

Con specifico riferimento alla soppressione di aree protette, la Regione afferma che la questione si ponga solo con riguardo alla Provincia di Savona. In tal caso le aree protette sono state istituite dalla Provincia in forza di delega regionale, ora revocata dall'art. 33, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Liguria n. 3 del 2019. Per tale parte, il ricorso sarebbe inammissibile per omessa impugnativa di tale ultima disposizione da parte dello Stato.

In ogni caso, con la norma impugnata la Regione si sarebbe "riappropriata" della funzione, esercitandola con legge regionale. Né ciò sarebbe in contrasto con l'art. 22, comma 1, lettera *a*), della legge quadro, che si riferirebbe alle sole aree protette regionali, e non locali come quelle in discussione.

2.3.- Con riguardo all'art. 10 impugnato, la resistente rileva che la differente formulazione della norma regionale rispetto alla normativa statale interposta produca nella sostanza il medesimo effetto di prevalenza del piano del parco sui piani paesaggistici.

In relazione al vigente art. 17, comma 6, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 introdotto dall'art. 10 impugnato, la Regione obietta che sarebbe di competenza regionale la scelta in ordine al procedimento di modifica dei confini del parco, e che quindi non sia costituzionalmente illegittimo attribuire tale compito al piano del parco, come lo stesso ricorrente avrebbe ammesso censurando gli artt. 8 e 31.

2.4.- Quanto all'art. 22 impugnato, la Regione sostiene che la normativa statale interposta vieti «la esternalizzazione della gestione del servizio di sorveglianza, non certo la cooperazione di soggetti terzi», tra cui volontari. A questi ultimi sarebbero già affidate funzioni di vigilanza nei parchi e nelle aree aperte alla caccia, in forza dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 2 maggio 1990, n. 30 (Disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica) e dall'art. 27, comma 1, lettera *b*), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Pertanto la norma impugnata, incrementando gli standard di tutela ambientale, si limiterebbe a permettere la regolamentazione di un'attività che i volontari potrebbero già esercitare "in virtù di autonomo titolo".

2.5.- Con riferimento all'art. 23 impugnato, la Regione rileva che l'art. 30 della legge quadro sarebbe ambiguo, poiché, al comma 2, prevede sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle disposizioni emanate dagli organismi di gestione delle aree protette. Non sarebbe chiaro né a quali violazioni ci si riferisca, né se esse siano contestabili nelle aree protette regionali. A fronte di ciò, la Regione Liguria, come molte altre, ha ritenuto di dotarsi di "un proprio apparato sanzionatorio", più severo di quello statale, e dunque a incremento della tutela ambientale.

3.- Il 2 agosto 2019 è intervenuta ad adiuvandum nel presente giudizio l'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS), motivando sulla propria legittimazione ad intervenire, e chiedendo l'accoglimento del ricorso, fatta eccezione per la censura relativa all'art. 23 impugnato.

4.- Nell'imminenza della decisione, in data 11 maggio 2020, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso del 25 giugno-1° luglio 2019, depositato il successivo 2 luglio 2019 (reg. ric. n. 76 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La legge impugnata, per quanto qui interessa, reca modifiche alla legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) in tema di riordino delle aree protette naturali. Quest'ultima, a sua volta, fu adottata sulla base della legge statale di cornice 6 dicembre 1991, n. 394 recante «Legge quadro sulle aree protette» (da ora in avanti: legge quadro), che continua a tutt'oggi ad esprimere standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011).





Il ricorrente reputa che le disposizioni impugnate, che hanno ad oggetto le aree naturali protette regionali e locali, decrementino tali standard, nel rapporto con le norme contenute nella menzionata legge quadro.

Questa Corte ha infatti ripetutamente ricondotto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (da ultimo, sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 108 del 2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sentenza n. 44 del 2011).

La Regione Liguria obietta, perciò, che le disposizioni impugnate non abbiano ecceduto dai limiti propri dell'autonomia regionale.

2.- In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento nel processo costituzionale dell'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS), «in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (*ex plurimis*, ordinanza n. 213 del 2019).

3.- Altresì, sono da dichiarare inammissibili tutte le questioni di costituzionalità poste in relazione all'art. 97 Cost. Il ricorrente afferma, ma non prova neppure a dimostrare, che l'assetto impresso alla gestione delle aree protette regionali dalla legge regionale impugnata comprometta il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma, quand'anche tale assetto non dovesse corrispondere al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, non per questo esso genererebbe di per sé inefficienza dell'azione amministrativa (sentenza n. 43 del 2020).

Le questioni vanno perciò valutate con riguardo al solo titolo di competenza invocato dallo Stato, ovvero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- L'art. 7 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 11 della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, ed è censurato dal ricorrente per tre distinti profili.

4.1.- Il vigente art. 11, comma 3, della menzionata legge reg. Liguria n. 12 del 1995, modificata dalle disposizioni impugnate, stabilisce che la composizione della comunità del parco, «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2» precedenti, e le modalità del suo funzionamento sono stabilite dallo statuto dell'ente.

Tuttavia, i commi 1 e 2 recano regole stringenti in ordine alla costituzione della comunità, tali da imporsi allo statuto.

Il ricorrente ravvisa un contrasto tra tali commi e l'art. 24 della legge quadro, relativo alla organizzazione del parco naturale regionale, ove si prevede che «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa».

Il ricorrente, incentrando l'attenzione in particolare sui criteri di partecipazione alla comunità, sostiene che la norma impugnata abbia illegittimamente regolato la fattispecie con legge, sottraendola alla riserva statutaria.

4.1.1.- La questione è fondata in riferimento ai commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2».

L'art. 24 della citata legge quadro conferisce competenza organizzativa alla fonte statutaria, perché essa permette di adeguare l'organizzazione del parco alle «peculiarità» del territorio. Una disciplina uniforme, come quella contenuta nella norma impugnata, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, ponendo così a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A quest'ultimo deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti, che la resistente invano richiama.

Lo stesso schema tipo di statuto, che la Giunta approva ai sensi dell'art. 13 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, non può integralmente sovrapporsi al contenuto che di volta in volta lo statuto assumerà, posto che è fatta salva la competenza di quest'ultimo in tema di composizione e attribuzioni degli organi del parco (e, tra questi, della comunità).

4.2.- L'attuale art. 11, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 stabilisce che la comunità esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito ad una serie di oggetti, sui quali dovrà deliberare l'ente di gestione del parco.

Il ricorrente deduce il contrasto di tale previsione con l'art. 10 della legge quadro che sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante dei pareri della comunità del parco.

4.2.1.- La questione non è fondata.

L'art. 10 è disposizione contenuta nel Titolo II della citata legge quadro, concernente le aree protette nazionali.



La giurisprudenza di questa Corte non esclude che disposizioni aventi tale oggetto possano applicarsi anche ai parchi regionali (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011), ma a condizione che vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale. Tale è l'opzione normativa, desumibile dai criteri di composizione degli organi del parco nazionale e dai loro reciproci assetti, che comporta di non affidare ad organi politici elettivi l'integrale governo del parco, al quale, invece debbono concorrere soggetti dotati di competenze tecniche adeguate (artt. 9 e 10 della menzionata legge quadro).

Per tale ragione, nel sistema dei parchi nazionali, la comunità, che è composta da Presidenti delle Giunte regionali, delle Province, delle Comunità montane e da sindaci, esprime pareri obbligatori, ma non vincolanti.

Nel caso dei parchi regionali, al contrario, è lo stesso art. 24 della legge quadro ad attribuire allo statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché non si vede perché tale fonte non possa incidere sul rapporto tra comunità ed ente di gestione, rendendo vincolanti taluni pareri della prima.

Non in questo profilo è ravvisabile un'eventuale illegittimità costituzionale, ma, semmai, nell'adozione concomitante da parte dello statuto di criteri costitutivi della comunità che rendano gli organi politici elettivi determinanti, attraverso il parere vincolante, nel governo del parco. Ma con ciò si potrà porre, semmai, un problema attinente alla composizione della comunità, mentre la norma impugnata si limita a prevedere che lo statuto del parco, in accordo con l'art. 24 della legge quadro, può decidere sulla natura dei pareri di tale organo. Porre a confronto tale natura con l'effettiva composizione della comunità è questione affatto distinta, che il ricorrente non promuove.

4.3.- Infine, il nuovo art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 prevede che la comunità partecipa all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico di cui al seguente art. 22.

Il ricorrente contesta la contrarietà della norma rispetto all'art. 10, comma 3, della legge quadro, che, invece, attribuisce alla comunità il potere non solo di partecipare, ma di deliberare sul piano pluriennale.

4.3.1.- La questione non è fondata.

Come si è visto, l'art. 10 della legge quadro non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali. Inoltre, la norma statale attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta vincolante del consiglio direttivo, sicché, nella sostanza, il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all'assetto statale. Ad essa spetta, infatti, il compito di elaborare e redigere il piano pluriennale (art. 22 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995).

5.- L'art. 8 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, provvedendo al riordino delle aree protette esistenti.

Il nuovo art. 14, comma 1, "conferma" le aree protette di interesse regionale, provinciale e locale ivi indicate.

Ne deriva che sono soppresse, in quanto non riportate nell'elenco, le aree protette della Provincia di Savona.

Esse sono state costituite, in quanto di interesse locale, dalla Provincia stessa, alla quale tale funzione era stata assegnata dall'art. 20 della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 3 (Conferimento agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, opere pubbliche, espropriazioni, viabilità, trasporti e aree naturali protette).

Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 33, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, che ha così riaccentrato in sede regionale il compito di istituire, e parallelamente di sopprimere, le aree protette di interesse locale già di pertinenza della Provincia di Savona. La disposizione impugnata ha provveduto in tal senso.

Il ricorrente contesta che tale soppressione possa avvenire con legge provvedimento, senza che quest'ultima garantisca la partecipazione degli enti locali interessati, come invece prevede l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro. Secondo tale disposizione, costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree protette regionali «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta».

5.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché il ricorrente non ha impugnato l'art. 33, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, con il quale si è abrogata la competenza provinciale sulle aree protette locali.

L'eccezione è manifestamente infondata, perché il ricorso statale non pone un problema di distribuzione delle competenze tra Regione e Province, e non contesta, in particolare, che la Regione Liguria potesse sopprimere l'area, ma, piuttosto, l'inosservanza delle garanzie partecipative previste a favore degli enti locali nel procedimento.

5.2.- Nel merito, la questione è fondata nella parte in cui soppriime le aree naturali protette non espressamente menzionate.

Bisogna premettere che l'art. 22 della legge quadro è senza dubbio applicabile non solo alle aree naturali protette regionali in senso stretto, ma anche a quelle di interesse provinciale e locale, perché queste ultime rientrano nel «sistema regionale delle aree protette», ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.



Tale “sistema”, a sua volta, corrisponde alla competenza regionale di istituire parchi di interesse regionale o locale, riconosciuta dall’art. 2, comma 8, della legge quadro. Quando, perciò, essa disciplina le aree naturali protette regionali, come accade con l’art. 22, si riferisce al loro insieme, che è competenza delle Regioni istituire e classificare, e dunque, anche alle aree di interesse locale.

L’indicato art. 22, come si è visto, vincola però la Regione a coinvolgere gli enti locali interessati nel procedimento istitutivo del parco.

Questa Corte ha già affermato che in tale materia è imposta, ai fini della soppressione dell’area protetta, l’osservanza del medesimo procedimento previsto per la sua istituzione (sentenza n. 263 del 2011, con riferimento alla cancellazione delle aree contigue).

Nel caso di specie, la legge regionale impugnata si è limitata ad assumere il parere del Consiglio delle autonomie locali in seno al procedimento legislativo, sulla base dell’art. 66 della legge statutaria della Regione Liguria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria). Esso non può però ritenersi equipollente alla diretta partecipazione dei soli enti locali interessati, il cui punto di vista ben potrebbe non coincidere con quello del Consiglio delle autonomie.

Questa Corte ha infatti già ritenuto che la partecipazione di tali enti locali è necessaria e non è surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sentenza n. 282 del 2000).

Essa, nell’attuale riparto delle competenze legislative, esprime uno standard minimo inderogabile di tutela dell’ambiente, perché garantisce che sia acquisita al procedimento di istituzione e di soppressione di detti parchi la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo.

Il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall’art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce questa Corte (sentenze n. 2 del 2018; n. 241 del 2008; n. 311 del 1999).

La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, nella parte in cui dispone la soppressione delle aree protette già istituite e non indicate tra quelle “confermate” nell’art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

5.3.- Analogamente, è fondata la questione di legittimità dell’art. 8 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituendo l’art. 14, comma 2, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, ridefinisce i confini dei parchi naturali delle Alpi Liguri, dell’Antola, dell’Aveto e del Beigua, senza coinvolgimento degli enti locali interessati.

L’art. 22, comma 1, lettera c), della legge quadro garantisce agli enti locali la partecipazione alla gestione dell’area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco.

Del resto, tale variazione non è stata affidata a modifiche del piano del parco, alle quali avrebbero potuto partecipare i rappresentanti degli enti locali, ma è avvenuta direttamente con legge, e deve perciò osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell’art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali.

5.4.- Ne segue la fondatezza anche della questione relativa all’art. 31 della legge regionale impugnata, che si limita a regolare il regime transitorio delle aree i cui confini sono stati modificati o soppressi con il nuovo art. 14, di cui è stata già accertata l’illegittimità costituzionale.

6.- L’art. 10 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019 sostituisce l’art. 17 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

6.1.- Il nuovo art. 17, comma 6, stabilisce che il piano del parco possa prevedere una diversa perimetrazione dell’area protetta, salvo il caso dei confini stabiliti con legge.

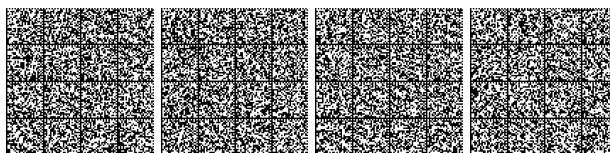
6.1.1.- Il ricorrente denuncia la violazione dell’art. 22 della menzionata legge quadro, perché spetterebbe alla sola legge regionale delimitare i confini.

La questione non è fondata.

Dall’art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale. È perciò implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Si tratta, del resto, di un atto alla cui elaborazione partecipano gli organi del parco, i cui componenti sono in parte, come si è visto, rappresentanti degli enti locali interessati.

La disposizione impugnata, pertanto, disciplinando la specifica fattispecie della perimetrazione definitiva del confine, per i casi di perimetrazione provvisoria da parte del legislatore regionale, resiste alla censura.

6.2.- Il nuovo art. 17, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 prevede che il piano del parco vincola la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, integrandola e prevalendo su di essa in caso di contrasto.





Il ricorrente sottolinea il contrasto di tale disposizione con l'art. 25, comma 2, della legge quadro, secondo il quale il piano del parco «ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello».

Il meccanismo sostitutivo sarebbe più efficace nel tutelare l'ambiente, che non quello di integrazione e prevalenza.

6.2.1.- La questione è fondata.

Va premesso che, in base all'art. 145, comma 3, 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), oggi è il piano paesistico a prevalere sul piano del parco. Di ciò mostra di essere consapevole il legislatore regionale, che infatti, con la norma impugnata, fa espressamente salvi gli effetti dei piani paesaggistici di cui all'art. 145.

Il meccanismo sostitutivo opera ancora con riguardo ai piani territoriali o urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente e coagulati nel piano del parco.

Il solo meccanismo di integrazione o prevalenza non solo può ingenerare dubbi interpretativi, ma consente al piano del parco di ritrarsi da sfere valutative di propria pertinenza, grazie all'appoggio offerto dal piano urbanistico.

In tal modo, la norma impugnata compromette uno standard uniforme di tutela ambientale, esponendosi alla censura di illegittimità costituzionale.

7.- L'art. 22 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 32 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, in tema di vigilanza sulle aree protette.

Il nuovo art. 32, comma 3, permette all'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria, ittica ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento al Corpo forestale dello Stato, che l'art. 27 della legge n. 394 del 1991 ammette a convenzionamento con la Regione in materia di vigilanza.

Il ricorrente osserva che l'art. 23 della citata legge quadro, in tema di parchi regionali, permette il convenzionamento per la gestione del parco, «esclusa la vigilanza». In effetti, in tale settore, il successivo art. 27 ammette convenzioni della Regione con il solo corpo forestale, sicché parrebbe conseguente che a tale limite si debba attenere anche l'ente parco, ai quali la legge regionale conferisce l'esercizio del potere di vigilanza.

La norma impugnata avrebbe in tale prospettiva illegittimamente ampliato le ipotesi di convenzionamento, permettendo che esso sopraggiunga anche con «soggetti privati non istituzionali» quali «guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie».

7.1.- La questione non è fondata.

Nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali non ogni disposizione della legge quadro si può imporre alla sfera legislativa regionale.

A tal fine, è invece necessario che essa attinga ad un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue quale effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire (sentenza n. 307 del 2003).

Le competenze legislative e organizzative della Regione sui parchi regionali sono di particolare ampiezza (sentenze n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005), e subirebbero una grave compressione se fosse loro inibito di potenziare la vigilanza, ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio.

Naturalmente, come si ricava dall'art. 27 della legge quadro quanto alla vigilanza regionale, l'ente di gestione del parco non può spogliarsi del proprio compito di vigilanza diretta, sicché il convenzionamento dovrà risolversi in un ausilio, e non in una surroga, quanto al potere di vigilanza.

In questi limiti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 non reca in sé un livello di tutela ambientale minimo ed uniforme, tale da imporsi all'autonomia regionale di gestione dei propri parchi, quando essa accresce i mezzi di vigilanza a presidio del bene ambiente.

8.- L'art. 23 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 33 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

Il nuovo art. 33 determina l'apparato sanzionatorio amministrativo, con riferimento alla violazione dei divieti indicati dal successivo art. 42 (art. 33, comma 1, lettere a e b); alle violazioni del piano del parco o agli interventi non preceduti da nulla osta (art. 33, comma 1, lettera c); alle violazioni dei regolamenti del parco, in quanto non più severamente sanzionate ai sensi delle lettere precedenti (art. 33, comma 1, lettera d).

Il ricorrente reputa tale disposizione in contrasto con l'art. 30 della richiamata legge quadro, perché prevede «sanzioni differenti sia per entità, sia per tipologia».



8.1.- La questione è inammissibile.

L'art. 30, comma 1, contiene sanzioni penali, con le quali, ove applicabili, la norma impugnata non interferisce (art. 33, comma 1, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, come introdotto dal censurato art. 23).

Inoltre, l'art. 30, comma 2, appronta sanzioni amministrative pecuniarie da lire cinquantamila a lire due milioni per chi violi le disposizioni emanate dagli organismi di gestione delle aree protette.

La censura statale contesta che la legge regionale disarticoli l'unitario meccanismo sanzionatorio tracciato dall'art. 30, comma 2, modificandone "entità e tipologia". Tuttavia non è indicato l'elemento dal quale il ricorrente ha tratto la convinzione che tale unitarietà garantisca uno standard minimo e uniforme di tutela ambientale.

In difetto di tale argomentazione da parte del ricorrente, la norma impugnata si limita ad esercitare la competenza a definire il trattamento sanzionatorio di illeciti amministrativi che le compete descrivere, in virtù del principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019).

Il ricorrente, infatti, neppure contesta la competenza regionale ad introdurre gli illeciti. Ciò rende di per sé inammissibile una censura diretta contro le sole sanzioni, quando non accompagnata dalla dimostrazione che esse indeboliscano il livello statale di protezione dell'ambiente, complessivamente valutato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2», della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 17, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui stabilisce che il piano del parco vincola e integra la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, anziché sostituirsi ad essa;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 10, 22 e 31 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, che sostituisce l'art. 33 della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 4 e 5, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



*11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 32, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200134

N. 135

*Sentenza 11 giugno - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Siciliana - Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - Mancata fusione tra IPAB nei casi previsti - Automatica estinzione, con devoluzione al Comune territorialmente competente del patrimonio e assorbimento del relativo personale - Violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto.**

- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22, art. 34, secondo comma.
- Costituzione, artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo, secondo, quarto e quinto comma; statuto della Regione Siciliana, art. 15, secondo 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



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanze del 15 ottobre 2018 e del 20 febbraio 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 79 e 80 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e, fuori termine, di L. V. e altri, nonché di M.M. R. e altri; udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio, secondo le prescrizioni 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 10 giugno 2020; deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze di identico tenore il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera *e)*, 119, «primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma» della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «unitamente o separatamente considerati», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui «obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale, e ciò anche in deroga alle norme sul contenimento della spesa pubblica (comprese quelle che introducono divieti di assunzioni o limitazioni alle assunzioni di personale) e sull'equilibrio dei bilanci pubblici (nonostante tali norme siano espressione del principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica)».

1.1.- Dalla lettura delle due ordinanze emerge, in punto di fatto, che:

- i giudizi sono stati intrapresi dai Comuni di Castellammare del Golfo e di Piazza Armerina, insorti avverso i decreti del Presidente della Regione Siciliana con cui, ai sensi della norma censurata, sono state estinte, rispettivamente, le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) «Istituto Regina Elena e Vittorio Emanuele II di Castellammare del Golfo» e «Istituto assistenziale S. Giuseppe e S. Giovanni Battista di Rodi», con devoluzione ai Comuni medesimi di ogni rapporto attivo e passivo ad esse facente capo e con trasferimento del personale dipendente;

- i Comuni ricorrenti lamentano l'illegittimità dei provvedimenti impugnati: *a)* perché non hanno tenuto conto dei pareri negativi espressi dai competenti organi comunali in ordine alla successione in tutti i rapporti attivi e passivi delle IPAB; *b)* poiché l'automatico trasferimento del personale delle IPAB nei ruoli degli enti locali confligge con i limiti posti dalla vigente normativa in materia di contenimento della spesa pubblica per le assunzioni a tempo indeterminato; *c)* perché la norma che dispone l'assorbimento del personale deve essere interpretata in maniera costituzionalmente orientata, con conseguente passaggio all'ente locale solo del personale reclutato tramite pubblico concorso; *d)* in via subordinata, il Comune di Castellammare del Golfo ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, per violazione degli artt. 81, 97, primo e terzo comma, 117 e 119 Cost., ove si ritenga che esso disponga il subentro dell'ente locale in tutti i rapporti attivi e passivi dell'IPAB e a prescindere dalla verifica dei limiti di spesa per le assunzioni e dalla modalità di reclutamento del personale;

- in entrambi i giudizi si sono costituiti i dipendenti delle IPAB disciolte, instando per il rigetto dei ricorsi;

- il TAR Sicilia, Palermo, sezione terza, con sentenza del 4 settembre 2018, n. 2122, ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Castellammare del Golfo, annullando l'atto impugnato, per difetto di motivazione in relazione ai pareri negativi espressi dall'amministrazione comunale in ordine alla successione nei rapporti attivi e passivi delle estinte IPAB, per violazione delle norme che pongono limiti assunzionali, e perché, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, il trasferimento del personale potrebbe operare solo per i soggetti assunti a mezzo di pubblico concorso;

- il TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, con sentenza del 27 marzo 2018, n. 648, ha invece rigettato il ricorso proposto dal Comune di Piazza Armerina, ritenendo il provvedimento di estinzione basato su un'adeguata istruttoria e sufficientemente motivato, le limitazioni di assunzione del personale non operanti in caso di successione *ope legis*, e il disposto trasferimento di personale riferito esclusivamente a quello assunto con pubblico concorso;





- avverso le due sentenze hanno proposto ricorso in appello, innanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, rispettivamente, i dipendenti dell'IPAB di Castellamare del Golfo e il Comune di Piazza Armerina, riproponendo le opposte argomentazioni sostenute in primo grado.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente osserva che l'art. 4, lettera *m*), dello statuto della Regione Siciliana attribuisce alla Regione potestà legislativa «esclusiva» in materia di pubblica beneficenza ed opere pie.

L'art. 34 della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 - prosegue il Consiglio di giustizia - stabilisce, al primo comma, che «[l']Assessore regionale per gli enti locali avvia il procedimento amministrativo per la fusione delle istituzioni pubbliche, proprietarie delle strutture non utilizzabili o non riconvertibili, con altre IPAB che dispongono di strutture giudicate utilizzabili o riconvertibili in esito alle procedure di cui ai precedenti articoli o con IPAB che, mediante l'integrazione delle strutture, su proposta del comune territorialmente competente, possono attivare servizi socioassistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni degli articoli 31 e 32 della presente legge»; al secondo comma, che «[i]n subordine l'istituzione è estinta e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico»; al terzo comma, che «[l]a fusione e l'estinzione non hanno luogo qualora la struttura non utilizzabile o riconvertibile appartenga ad istituzione che disponga di altre strutture agibili e riconvertibili».

Il menzionato secondo comma dell'art. 34, dunque, attribuirebbe alla Regione il potere di accertare se le IPAB non siano più in grado di funzionare autonomamente (nemmeno a seguito di processi di fusione o di riconversione), nonché di decidere se debbano essere soppresse, e da tale decisione conseguirebbe automaticamente la devoluzione dei beni patrimoniali e il trasferimento del personale dalla soppressa istituzione al Comune territorialmente competente.

Deduce il rimettente che nel nostro ordinamento vige il principio di autonomia finanziaria dei Comuni, «espressamente declinato» sia dall'art. 119 Cost. sia dai singoli statuti delle Regioni speciali e, con specifico riferimento alla Regione Siciliana, dall'art. 15, secondo comma, del relativo statuto.

Corollario di tale principio sarebbe quello secondo cui «ad ogni trasferimento di funzioni deve corrispondere un adeguato trasferimento (o un'attribuzione) di risorse economico-finanziarie per farvi fronte, principio che vale, all'evidenza, anche per il caso di trasferimento di complessi patrimoniali che determinino oneri (quali spese di manutenzione, restauro etc.) forieri di perdite economiche, nonché - ovviamente - per il caso di trasferimento di personale».

Tale «“principio di correlazione fra funzioni e risorse” (così ormai correntemente definito in teoria generale)» sarebbe desumibile, «oltre che dalla logica giuridica (e dunque dal “principio di ragionevolezza” al quale la Corte costituzionale attribuisce, da sempre, valore fondamentale)», «dall'intero assetto del Titolo V della Carta costituzionale; e, in particolare, dai commi primo, quinto e sesto dell'art. 119 della Costituzione, disposizioni costituzionali che nella misura in cui (e nelle parti nelle quali) mirano a garantire uno standard minimo di tutela in favore degli Enti locali - e dunque un valore costituzionale di base - sono ad essi comunque applicabili (e da essi invocabili) a prescindere da ogni delimitazione territoriale (il che risponde al criterio metodologico secondo cui agli enti locali ubicati nelle Regioni a statuto speciale non può essere riconosciuta una autonomia finanziaria inferiore rispetto a quella devoluta agli enti ubicati nelle Regioni a statuto ordinario)».

L'art. 119, primo comma, Cost. - prosegue il rimettente - stabilisce che i Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e tale «norma organizzativa di base» sarebbe stata disattesa dal legislatore siciliano, il quale, con il comma 4 (*recte*: comma 2) dell'art. 34 della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, avrebbe creato un meccanismo idoneo «ad incidere “estemporaneamente” (id est: al di fuori da ogni programmazione finanziaria locale; consentendo, con semplici atti provvedimentali adottati dall'Amministrazione regionale, di determinare sostanziali modifiche ai bilanci comunali e deroghe alle leggi finanziarie statali e regionali; e finanche alla legislazione sul contenimento della spesa pubblica, non ostante quest'ultima abbia natura di “legislazione di principio”) sull'autonomia finanziaria dei Comuni».

Ancora, l'art. 119, quinto comma (*recte*: quarto comma), Cost. stabilisce che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, ed anche tale principio costituzionale sarebbe stato disatteso dal legislatore siciliano, il quale con la disposizione censurata avrebbe creato un meccanismo idoneo a gravare i Comuni «di una nuova funzione (quella di gestione e manutenzione dei patrimoni in dissesto delle sopresse I.P.A.B.; e quella, di natura socio-assistenziale, di ricollocazione ed eventuale riqualificazione del personale da esse dipendente), senza dotarli (di un minimo) di risorse finanziarie (aggiuntive) necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo».

Il sesto comma (*recte*: quinto comma) dell'art. 119 Cost., poi, stabilisce che lo Stato, per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni: anche tale principio sarebbe stato violato dalla norma censurata, che avrebbe creato un meccanismo idoneo a devolvere ai Comuni coinvolti nel processo di «acquisizione forzosa» in esame una serie di compiti volti al perseguimento di «scopi diversi» da quelli corrispondenti al «“normale esercizio delle loro funzioni” [...], senza dotarli della necessaria provvista finanziaria».



Secondo il rimettente, anche prescindendo dalla questione della piena o parziale applicabilità ai Comuni siciliani delle disposizioni contenute nell'art. 119 Cost., quello della correlazione tra risorse e funzioni sarebbe «un principio immanente e pervasivo» del sistema costituzionale, desumibile, per quanto attiene alla Regione Siciliana, dall'art. 15, secondo comma, dello statuto, secondo cui gli enti locali sono «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria», e la disposizione censurata sarebbe comunque in contrasto con tale norma statutaria di rango costituzionale.

La Corte costituzionale, occupandosi della questione del «trasferimento di funzioni senza risorse», avrebbe affermato che le norme di legge «che consentono operazioni istituzionali di tal fatta» sono costituzionalmente illegittime, in quanto lesive del principio di correlazione tra funzioni e risorse, nonché del «principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica» e del «principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici», «declinati dagli artt. 117, lettera "e" e 119 primo, settimo ed ottavo comma della Costituzione», quando determinano i seguenti due effetti: «a) un'alterazione del "rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte"; b) ed una variazione del rapporto entrate/spese foriero di un "grave squilibrio" nel bilancio».

Nella fattispecie disciplinata dalla norma censurata ciò si verificherebbe ogni volta che il numero dei dipendenti in transito dalla soppressa IPAB verso il Comune obbligato ad assumerli o le spese di manutenzione dei beni patrimoniali ceduti determinino spese impreviste (non esistendo capitoli di bilancio su cui farli gravare) ovvero non possano trovare adeguata copertura (se non facendo ricorso ad indebitamenti o a strumenti straordinari).

L'art. 34, comma 2, infine, si porrebbe in contrasto con la legislazione sul contenimento della spesa pubblica - e, in particolare con l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e con l'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - ritenuta dalla Corte costituzionale prevalente sulle leggi regionali anche delle Regioni a statuto speciale, «in quanto espressione del (già menzionato) "principio fondamentale" secondo cui - in forza degli artt. 119, secondo comma, e 117 lett. "e" della Carta costituzionale - spetta allo Stato il coordinamento della finanza pubblica»: esso, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche perché idoneo a «"scompaginare" la politica di contenimento delle assunzioni come misura volta a perseguire il riequilibrio finanziario».

1.3.- Il rimettente afferma, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti in quanto pregiudiziali ai fini della decisione della causa, posto che «dai destini della norma regionale derivano i destini dell'impugnato provvedimento e dunque del giudizio pendente in appello innanzi al Giudice amministrativo».

Secondo il giudice *a quo*, non sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma che «valorizzi la rilevanza ostativa del parere negativo espresso dal Comune», attesa la chiarezza del dato testuale.

In «nessun luogo del testo normativo» sarebbe specificato che il parere del Comune sulla soppressione dell'IPAB (e sulle conseguenti operazioni di devoluzione del patrimonio e di transito del personale) debba essere considerato vincolante o parzialmente vincolante (oltre che obbligatorio) su determinati punti.

La rigidità del testo in esame, dunque, porterebbe ad escludere la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata, poiché tale opzione ermeneutica presuppone «un certo spazio di indeterminazione della pericope».

1.3.1.- Né, per escludere la rilevanza delle questioni, si potrebbe sostenere che, a fronte di un parere sfavorevole del Comune in ordine alla soppressione dell'IPAB, occorra, per discostarsene, una motivazione rinforzata, e che tale motivazione, nei casi di specie, non sia stata fornita dall'amministrazione regionale.

La motivazione posta a fondamento dei provvedimenti impugnati sarebbe infatti sufficiente, in quanto proporzionata a quelle poste a fondamento dei pareri sfavorevoli dei Comuni, i quali si sarebbero limitati ad affermare di non avere le risorse finanziarie per accollarsi i costi di gestione derivanti dall'acquisizione del patrimonio e del personale delle IPAB.

Essendo, dunque, sufficientemente motivate le determinazioni dell'amministrazione regionale procedente, la rilevanza delle questioni non sarebbe revocabile, perché l'esito del giudizio dipenderebbe esclusivamente dalla «tenuta» della disposizione censurata.

1.3.2.- La rilevanza non verrebbe meno neanche «ove l'attenzione si concentri esclusivamente sul contrasto della norma in questione con il c.d. "principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117 lett. "e" ed art. 119, secondo comma, della Costituzione), contrasto scaturente dalla violazione dei cc.dd. "limiti assunzionali" introdotti dalla [...] normativa sul contenimento della spesa e sul blocco delle assunzioni».

Anche in questo caso non sarebbe possibile «salvare» la norma regionale affermando che, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, essa si applica nel rispetto dei predetti limiti e divieti.



Da un lato, infatti, la rilevanza permarrebbe comunque per la parte della norma che impone ai Comuni l'acquisizione forzata del patrimonio (ancorché passivo) della soppressa IPAB; dall'altro, non potrebbe ignorarsi che, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti, sezione delle autonomie, «[n]ei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico, derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento della finanza pubblica», e che in tali casi «la deroga al detto vincolo comporta [...] il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite» (Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione 4 febbraio 2016, n. 4).

Una volta chiarito, dunque, che dall'applicazione della norma censurata deriva l'obbligo dei Comuni di procedere all'assunzione del personale proveniente dall'IPAB, con accollo degli oneri finanziari che ne conseguono, anche ove ciò possa produrre dissesti o indebitamenti straordinari (non decisi autonomamente), sarebbe evidente la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

1.4.- In relazione alla non manifesta infondatezza, poi, il rimettente afferma che, «come del resto già illustrato nei primi Capi della presente ordinanza», non è revocabile in dubbio che l'introduzione mediante legge regionale di un congelato atto ad incidere sui richiamati principi costituisce una evidente «rottura» dell'ordinario assetto delle «competenze legislative» stabilite dalla Costituzione e determina una «eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali».

2.- È intervenuta la Regione Siciliana, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

2.1.- Le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché il giudice *a quo* avrebbe ommesso di esperire il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione e avrebbe richiesto l'avallo interpretativo di questa Corte.

Andrebbe al riguardo rammentata la deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 4 febbraio 2016, n. 4, pronunciata sull'esame della questione di massima rimessale dalla sezione di controllo per la Regione Siciliana, con deliberazione 24 novembre 2015, n. 316, e riguardante proprio la «corretta interpretazione ed applicazione delle previsioni di cui all'art. 34, comma 2, della legge della Regione siciliana 9 maggio 1986, n. 22».

La Corte dei conti, nella citata deliberazione, avrebbe affermato che, «[n]ei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello di superamento del limite».

Con tale interpretazione costituzionalmente orientata il rimettente avrebbe ommesso di confrontarsi.

2.2.- Le questioni sarebbero poi inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

In particolare, il riferimento all'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., contenuto nel punto 5 del considerato in diritto dell'ordinanza di remissione ma non riportato nel dispositivo, sarebbe del tutto privo di supporto espositivo.

Quanto agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 Cost., non vi sarebbe alcuna indicazione delle ragioni per cui essi sarebbero violati, né di quelle per cui le invocate disposizioni in tema di contenimento della spesa pubblica assurgerebbero a parametri interposti, né, infine, dei motivi di contrasto tra esse e la norma censurata.

2.3.- Le questioni sarebbero comunque non fondate nel merito.

Rammenta l'Avvocatura generale dello Stato che la Regione Siciliana ha competenza esclusiva in materia di «pubblica beneficenza ed opere pie», ai sensi dell'art. 14, lettera *m*), dello statuto.

Il d.P.R. 30 agosto 1975, n. 636 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica beneficenza ed opere *pie*) avrebbe poi disposto, all'art. 1, comma 1, il trasferimento in capo all'amministrazione regionale delle competenze amministrative già attribuite agli organi centrali e periferici dello Stato dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) in materia di ordinamento e controlli sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e sugli enti comunali di assistenza, operanti nel territorio della Sicilia.

Con la legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, il legislatore regionale avrebbe provveduto al «[r]iordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia», dettando, al Titolo V, «[d]isposizioni sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)», concernenti la privatizzazione delle IPAB (art. 30), nonché le IPAB che non hanno caratteristiche di enti privati, disciplinando, segnatamente, l'utilizzazione delle strutture (art. 31), la loro riconversione (art. 32), ovvero la fusione ed estinzione delle IPAB proprietarie di strutture non utilizzabili e non riconvertibili (art. 34).

Con decreto del Presidente della Regione Siciliana 4 novembre 2002 sarebbero poi state dettate le «[I]inee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana», in cui si darebbe atto che la ridefinizione del sistema dei servizi socio-sanitari della Regione necessita di interventi legislativi, tra cui una «legge di riordino delle IPAB» (punto 4.1).





Il complesso processo di riordino, tuttavia, non avrebbe avuto ancora luogo. Si dovrebbe ritenere, pertanto, che in Sicilia, in assenza di una riforma legislativa, trovino ancora applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 6972 del 1890, che affermano la natura pubblicistica delle IPAB, e quelle della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986.

Lo spirito della norma censurata sarebbe chiaro ed inequivocabile: esperito ogni tentativo di rilancio dell'IPAB e verificata l'impossibilità di procedere alla fusione con altra IPAB del medesimo territorio comunale, l'istituzione è estinta e il patrimonio e il personale sono devoluti al Comune.

Non potendo l'IPAB proseguire nella «mission» a suo tempo affidata dai fondatori, sia per questioni organizzative che per questioni economico-finanziarie, l'estinzione dovrebbe considerarsi un atto dovuto e ineludibile.

Il Comune, prosegue la Regione Siciliana, per effetto delle disposizioni normative vigenti, detiene la prerogativa di organizzare e gestire i servizi socio-assistenziali, con la conseguenza che solo esso potrebbe subentrare nella proprietà del patrimonio e nelle funzioni dell'IPAB.

A tal proposito, l'Avvocatura generale dello Stato richiama ancora una volta la deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie n. 4 del 2016, ove si sarebbe pure affermato che, «[o]ve una legge regionale stabilisca la soppressione di un ente e il concomitante riassorbimento del personale da parte di un altro ente pubblico, si deve ritenere applicabile il principio sancito dall'art. 97 della Costituzione dell'obbligatorietà del previo ricorso a procedure concorsuali per il reclutamento del personale da parte dell'ente soppresso. Pertanto, non possono essere ammessi nei ruoli dell'ente pubblico accipiente dipendenti che non abbiano superato un pubblico concorso».

Nello stesso senso si sarebbe espressa la sezione di controllo per la Regione Siciliana della Corte dei conti con la deliberazione 28 aprile 2016, n. 81.

3.- Con due memorie depositate fuori termine si sono costituiti alcuni dipendenti delle IPAB, parti dei due giudizi a quibus, instando per la inammissibilità e non fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze di identico tenore il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, «primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma» della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «unitamente o separatamente considerati», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui «obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sopresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale».

Secondo il rimettente, la disposizione censurata non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina «un'eccessiva compressione» dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese impreviste che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Essa, inoltre, sarebbe in contrasto con la legislazione sul contenimento della spesa pubblica e delle assunzioni, ed in particolare con l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e con l'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», da considerarsi espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti anche per le Regioni ad autonomia speciale.

2.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, vertendo su questioni identiche per oggetto e censure.

3.- In via preliminare, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione delle parti private M.M. R., D. R., A.M. C. e S. S. nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 80 del 2019, nonché della costituzione di L. V., S.M. B., A. G., A. C., M. B. e V. A. nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 79 del 2019.

Esse, infatti, sono intervenute, rispettivamente, in data 18 febbraio e 4 marzo 2020, oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le tante, sentenze n. 6 del 2018, n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014, e ordinanza allegata alla sentenza n. 173 del 2016), ossia venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, avvenuta, nel caso di specie, il 5 giugno 2019.



4.- Sempre in via preliminare, la Regione Siciliana, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in primo luogo, per avere il rimettente omesso di esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata ed inteso, in realtà, ottenere da questa Corte un avallo interpretativo.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe possibile dare all'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 una interpretazione conforme a Costituzione e tale interpretazione sarebbe quella fatta propria dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, con la deliberazione 4 febbraio 2016, n. 4, pronunciata sull'esame della questione di massima rimessa dalla sezione di controllo per la Regione Siciliana, con deliberazione 24 novembre 2015, n. 316, ed avente ad oggetto proprio l'interpretazione della norma censurata, sotto i profili della possibile deroga ai vincoli alle assunzioni posti dalla legislazione statale e al principio del pubblico concorso.

La Corte dei conti, nella deliberazione n. 4 del 2016, avrebbe affermato, quanto al primo profilo qui rilevante, che «[n]ei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello di superamento del limite».

4.1.- L'eccezione, che peraltro riguarda solo l'aspetto della devoluzione del personale, non è fondata.

È vero che la Corte dei conti, nelle citate delibere, ha fornito tale interpretazione della disposizione censurata, ritenendola idonea a contemperare, da un lato, gli interessi statali sottesi alle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono vincoli alle assunzioni, e, dall'altro, l'autonomia organizzativa e finanziaria riservata alle Regioni a statuto speciale.

Il rimettente, tuttavia, lungi dal non considerare tale interpretazione della norma come possibile, la fa addirittura propria, per poi però dubitare della sua legittimità costituzionale dal diverso punto di vista della eccessiva compressione delle autonomie locali (profilo, questo, non esaminato dalla Corte dei conti).

In altri termini, quello che l'Avvocatura contesta al rimettente non è un omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, ma l'aver, nel merito, sollevato una questione non fondata: secondo l'interveniente, la norma censurata, in quel significato fatto proprio anche dal rimettente, sarebbe conforme a Costituzione.

5.- La Regione Siciliana ha poi eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché: 1) l'invocazione dell'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., indicato al punto 5 del considerato in diritto dell'ordinanza di remissione ma non riportato nel dispositivo, sarebbe priva di supporto espositivo; 2) non vi sarebbe alcuna indicazione delle ragioni per cui sarebbero violati gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost.; 3) non sarebbe spiegato perché le invocate norme sul contenimento della spesa pubblica assurgerebbero a parametri interposti, né, ancora, i motivi di contrasto tra esse e la norma censurata.

5.1.- Anche questa eccezione, che impone di delineare con precisione il *thema decidendum* delle questioni sollevate, non è fondata.

Quanto al primo rilievo, è vero che l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., compare esclusivamente in un passaggio del considerato in diritto ma non nel dispositivo.

A prescindere da tale aspetto formale, è altresì vero che la dedotta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., ossia del principio dell'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione mediante pubblico concorso, non è in alcun modo sviluppata nell'ordinanza di remissione.

Il tema, cioè, pur essendo stato oggetto del giudizio di primo grado e delle sentenze impugnate davanti al rimettente - le quali, pur recando due statuizioni opposte (annullamento e rigetto), hanno entrambe ritenuto che il passaggio di dipendenti dalle IPAB ai Comuni possa avvenire esclusivamente per gli assunti a mezzo di pubblico concorso - è estraneo alle questioni sollevate.

Diversamente è a dirsi con riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma Cost., poiché, in caso di devoluzione del personale - che, secondo il giudice *a quo*, nella sua automaticità, unitamente alla devoluzione del patrimonio, determina il vulnus ai parametri costituzionali invocati - la incisione sull'assetto organizzativo e funzionale dell'amministrazione ricevente è intimamente connessa alla lamentata compressione dell'autonomia finanziaria.

Quanto agli altri rilievi, una lettura sostanziale ed unitaria dell'ordinanza di remissione consente di affermare che il rimettente, con motivazione sufficientemente congrua ed articolata, censura l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, perché, nel prevedere, a seguito dell'estinzione delle IPAB aventi strutture «non utilizzabili o non riconvertibili», la necessaria devoluzione ai Comuni del patrimonio e del personale dipendente: 1) non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina «un'eccessiva compressione» dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese impreviste che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo



comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost. (il rimettente, in motivazione, riporta parte del contenuto dei commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost., erroneamente indicandoli, rispettivamente, come quinto e sesto, ed invoca i commi settimo e ottavo, non presenti nel menzionato parametro costituzionale); 2) contrasta con l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 e con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che, nel disporre vincoli alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, recano - come costantemente affermato da questa Corte - principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (il giudice *a quo* erroneamente invoca l'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost., ma è chiaro che intende riferirsi all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica).

6.- Prima di passare all'esame del merito delle questioni, appare necessario illustrare il contesto fattuale che ad esse fa da sfondo e in cui opera la norma sospettata d'illegittimità costituzionale.

6.1.- La Regione Siciliana negli ultimi anni, in applicazione dell'art. 34, secondo comma, della legge regionale n. 22 del 1986, ha provveduto alla soppressione di diverse IPAB in grave dissesto finanziario, devolvendo tutti i rapporti attivi e passivi e trasferendo il personale ai Comuni nel cui territorio ricadevano le strutture degli istituti.

Già nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2014 le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana osservavano: «[l]a maggior parte delle centotrentasette IPAB sparse sull'intero territorio regionale presenta gravi disavanzi finanziari, sicché pare indispensabile un'incisiva innovazione del settore attraverso l'introduzione di sistemi economico-patrimoniali di tipo aziendale e attraverso una rigorosa riorganizzazione complessiva, che richiede la liquidazione e l'estinzione di numerose istituzioni».

Analoghi rilievi si rinvenivano nelle deliberazioni di parifica dei rendiconti degli anni 2016, 2017 e 2018, nella quale ultima, in particolare, si osserva che, «mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio. Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a) l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b) l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c) il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d) l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; e) una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; f) un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; g) diffusi fenomeni di mala gestio, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; h) la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio. La Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma di tali Istituzioni, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona».

La Corte dei conti rileva, altresì, che «[i]l tema delle IPAB [...] può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

La grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale, come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma delle IPAB n. 308 del 20 luglio 2018 (XVII Legislatura), ove si legge che «[l]e II.PP.A.B. [...] da alcuni anni vivono una grave crisi finanziaria, dovuta sia alla costante riduzione del contributo previsto dalla legge regionale n. 71/82, passato da quasi 10 milioni di euro l'anno, alle 1.698 migliaia di euro del corrente anno (addirittura nell'anno 2015 non è stata prevista in bilancio alcuna somma), sia al costante aumento del costo dei servizi erogati [...]. Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328/2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione».

6.2.- La grave situazione di dissesto economico delle IPAB ha quindi originato diversi procedimenti giurisdizionali attivati dai Comuni innanzi ai due TAR siciliani (e tra questi i due giudizi a quibus) per contestare i decreti di estinzione del Presidente della Regione, recanti la devoluzione ai Comuni medesimi di «tutti i rapporti attivi e passivi» facenti capo alle istituzioni soppresse, nonché il trasferimento del personale.





Altro consistente filone di contenzioso collegato all'estinzione è quello avviato dal personale trasferito, che, a fronte dei rifiuti di assunzione opposti da alcuni dei Comuni interessati, ha fatto ricorso ai competenti giudici del lavoro per l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di impiego alle loro dipendenze e la condanna al pagamento delle somme spettanti a titolo di retribuzione.

6.3.- Per trovare una soluzione alla spinosa vicenda delle IPAB siciliane, e in particolare di quelle estinte, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel citato disegno di legge n. 308 del 2018, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza», che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3).

Nel citato disegno di legge, le ASAP, una per ciascuna Provincia, «subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse» (art. 3, comma 3), e «[l]a trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente» (art. 3, comma 5).

Alla trasformazione si accompagnano l'obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l'istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15).

La descritta iniziativa legislativa si è però arenata, poiché, con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, «in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri».

7.- Nel merito, la prima delle due questioni, con cui il rimettente lamenta la violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost.), è fondata.

7.1.- L'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 prevede che le IPAB «proprietarie di strutture non utilizzabili o non riconvertibili», in caso di mancata fusione con altre IPAB aventi strutture utilizzabili o riconvertibili (o che «mediante l'integrazione delle strutture» possano «attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni» della stessa legge regionale n. 22 del 1986), sono estinte e i «beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente».

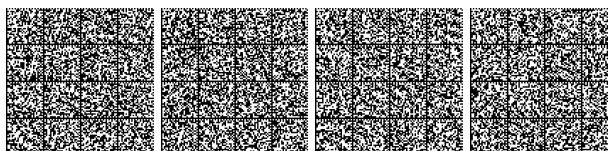
La norma censurata, per come non implausibilmente interpretata dal giudice *a quo*, dalla Corte dei conti (con la citata deliberazione n. 316 del 2015 della sezione regionale di controllo) e da tutte le parti, pubbliche e private, coinvolte, dispone una successione a titolo universale, con la conseguenza che ai Comuni (individuati ai sensi dell'art. 60 della legge della Regione Siciliana 27 aprile 1999, n. 10, recante «Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria») passano non solo i beni immobili e il personale, ma anche tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle estinte IPAB.

Tale scelta in sé non è irragionevole, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 2 gennaio 1979, n. 1 (Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali), i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza (al pari dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»).

Ad integrare la violazione dei dedotti parametri costituzionali è invece la rigidità della norma, che impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto.

Questa Corte ha già affermato che «il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 8 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 364 del 2010, n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

Né in senso contrario può essere valorizzata l'esistenza nella legge regionale n. 22 del 1986 di un fondo regionale, denominato «Fondo per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali» (art. 44), dal momento che, in primo luogo, esso, è ripartito, quanto alle spese connesse al funzionamento dei servizi socio-assistenziali (cui in astratto potrebbero ricondursi i costi delle attribuzioni degli enti disciolti), sulla base della popolazione residente in ciascun Comune secondo i dati dell'Istat dell'ultimo anno disponibile, e quindi senza nessun ancoraggio alle spese effettivamente necessarie per fare fronte alle situazioni debitorie delle IPAB estinte; e, in secondo luogo, non ne è certa l'attivazione né sono certe le risorse che vi confluiscano (come dimostra la citata relazione di accompagnamento al disegno di legge regionale di riforma delle IPAB n. 308 del 2018).



7.2.- Sotto altro profilo, poi, l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei Comuni, incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni.

Questa Corte, con la sentenza n. 202 del 2014 - nell'esaminare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma della Regione Campania che aveva disposto il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina a quello del Sannio Alifano (peraltro con contestuale attribuzione di un contributo annuo pari a 800.000 euro dal 2012 al 2016) - ha ritenuto che, pur accordando protezione ad «un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento», quella norma andasse interpretata «nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente».

Nello stesso senso, questa Corte, con la sentenza n. 123 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana che, in violazione dell'art. 97 Cost., aveva disposto l'immissione in organico di personale illegittimamente assunto e di personale licenziato da molto tempo, dal momento che l'assunzione non era rivolta «a provvedere ad effettive esigenze dell'Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici».

In quella sede si è osservato che «l'ordine costituzionale dà la massima tutela al lavoro», ma si è anche aggiunto che «[l]a norma che accorda tale protezione non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale».

Le medesime considerazioni di fondo sul necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione sono state peraltro riaffermate nelle recenti sentenze n. 170 e n. 79 del 2019.

8.- Assorbita la seconda questione, deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

9.- Dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegue l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

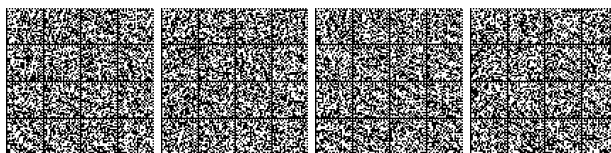
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 136

*Sentenza 20 maggio - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Furto monoaggravato - Minimo edittale della multa più elevato rispetto a quello previsto per la fattispecie pluriaggravata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e di finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 625, primo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## 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. 625, primo comma, del codice penale, come modificato dall'art. 1, comma 7, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), promosso dal Tribunale ordinario di Siracusa nel procedimento penale a carico di G. V., con ordinanza del 18 luglio 2019, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso 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 20 maggio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Siracusa, con ordinanza del 18 luglio 2019, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 625, primo comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce il minimo edittale della multa in euro 927, che appare essere «irragionevolmente eccessivo e sproporzionato in riferimento all'art. 625, co. 2. c.p.».

2.- Il giudice rimettente premette di procedere nei confronti dell'imputato G. V., in concorso con A. D. M., in relazione al reato di cui agli artt. 110, 624 e 625, numero 2), cod. pen., «perché, in concorso fra loro, al fine di profitto, dopo aver forzato la saracinesca del garage ove era custodito, si impossessavano del motociclo [...] e del casco di proprietà di M. A.»; reato aggravato dalla violenza sulle cose, essendo stata forzata la saracinesca di un garage, e dalla recidiva reiterata specifica infraquinquennale.



Il giudice *a quo* riferisce che i due imputati sono stati arrestati nella flagranza del reato e che, nel corso dell'udienza di convalida, G. V. ha ammesso di aver sottratto il motociclo, ma ha negato di aver forzato la saracinesca, addebitando a se stesso la responsabilità dell'accaduto. Riferisce il rimettente, poi, di aver convalidato l'arresto, di aver applicato la misura cautelare degli arresti domiciliari soltanto nei confronti di G. V. e di aver accolto la sua richiesta di giudizio abbreviato, mentre nei confronti dell'altro imputato ha emesso sentenza di condanna, mediante lettura del dispositivo per il reato di ricettazione ai sensi dell'art. 648 cod. pen., così riqualificato il fatto.

Il rimettente dà conto che dall'esame degli atti di indagine, acquisiti al fascicolo del dibattimento in virtù del rito prescelto, risulta pienamente provata la responsabilità dell'imputato G. V., per il reato di furto, anche in ordine all'aggravante dell'aver commesso il fatto con violenza sulle cose di cui all'art. 625, primo comma, numero 2), cod. pen.; ciò, non solo in considerazione delle attendibili dichiarazioni rese dalla persona offesa in sede di denuncia, ma anche alla luce della deposizione dell'imputato in sede di interrogatorio.

Quanto alla determinazione della pena, il giudice *a quo* afferma che le circostanze attenuanti generiche non possono essere concesse, non emergendo elementi significativi in tal senso, mentre afferma di dover applicare l'aumento per recidiva contestata perché l'imputato ha riportato numerose condanne, anche per reati della stessa indole e perché si tratta di soggetto che con cadenza regolare ricade nella commissione dei delitti, così accentuando la pericolosità della condotta oggetto del procedimento.

La pena applicabile nel caso di specie, a seguito della modifica legislativa introdotta dall'art. 1, comma 7, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), secondo il rimettente, sarebbe quella «della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 927 a euro 1.500»; pena da aumentarsi per la recidiva ai sensi dell'art. 63, quarto comma, cod. pen., e da diminuirsi per la scelta del rito abbreviato.

Tutto ciò premesso, il giudice *a quo* solleva le questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 625, primo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 1, comma 7, legge n. 103 del 2017, nella parte in cui prevede la pena edittale minima della multa di euro 927 in rapporto con la pena edittale minima della multa di euro 206, stabilita dall'art. 625, secondo comma, cod. pen. per il reato di furto pluriaggravato.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva che la pena base che deve applicare è quella prevista dal combinato disposto degli artt. 624 e 625, primo comma, numero 2), cod. pen., e dunque, la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 927 a euro 1.500. In particolare, osserva che la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale, è circostanza aggravante a effetto speciale, meno grave di quella di cui all'art. 625, primo comma, numero 2), cod. pen. e, pertanto, dà luogo a un aumento eventuale fino a un terzo da applicarsi sulla pena di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen., ai sensi dell'art. 63, quarto comma, cod. pen.; inoltre, l'aumento per le due circostanze aggravanti non è oggetto di bilanciamento con alcuna circostanza attenuante, non avendo ritenuto di concederne alcuna.

Nell'ordinanza di rimessione si precisa, infine, che il fatto è stato commesso in data 30 maggio 2019 e, dunque, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 7, della legge n. 103 del 2017.

Ciò posto, il giudice *a quo* ritiene che la previsione del minimo edittale della multa per il furto monoaggravato (euro 927), di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen., sia significativamente superiore a quello previsto per il delitto di furto pluriaggravato di cui all'art. 625, secondo comma, cod. pen., (euro 206) e, pertanto, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost.

In punto di non manifesta infondatezza, egli afferma come non sia giustificato che per un reato meno grave sia previsto un trattamento sanzionatorio, seppur limitato alla sola pena pecuniaria, maggiormente afflittivo rispetto a quello previsto per un reato oggettivamente più grave. Al riguardo, osserva che prima della modifica normativa la disparità di trattamento sanzionatorio non sussisteva, in quanto il furto aggravato da una sola circostanza era punito, nel minimo, con la multa pari a euro 103 e, dunque, con una pena pecuniaria pari alla metà del minimo della multa prevista per il furto pluriaggravato stabilito in euro 206 (e non inciso dalla novella legislativa).

Ad avviso del rimettente, dunque, il minimo edittale della multa attualmente previsto per il furto monoaggravato non risulterebbe adeguato rispetto all'effettiva responsabilità penale dell'autore di tale delitto e non svolgerebbe la funzione rieducativa di cui all'art. 27 Cost., risultando sproporzionato rispetto a quello previsto per il furto pluriaggravato.

Il rimettente precisa, poi, che l'intervento richiesto a questa Corte non sarebbe quello di sostituirsi alle scelte del legislatore in materia sanzionatoria penale, bensì di emendare le scelte di quest'ultimo in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento attraverso l'individuazione del *tertium comparationis* - da cui evincere la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della norma censurata - che, nel caso di specie, è dato dall'art. 625, secondo comma, cod. pen., il quale per un reato oggettivamente più grave prevede un trattamento sanzionatorio meno afflittivo in relazione al minimo della pena pecuniaria.





La soluzione conforme ai parametri costituzionali, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe quella volta a ripristinare il previgente minimo edittale della multa previsto per il delitto di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen. stabilito in euro 103.

3.- Con atto del 17 dicembre 2019, è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano rigettate in ragione della loro infondatezza.

In particolare, la difesa dello Stato afferma che il rimettente fonda la comparazione tra il trattamento sanzionatorio minimo previsto per il furto monoaggravato e quello previsto per il furto pluriaggravato solo sulla considerazione del minimo edittale della multa, omettendo di prendere in esame l'altra componente del trattamento sanzionatorio, vale a dire quella costituita dalla pena detentiva.

Solo nell'ipotesi in cui il trattamento complessivo minimo contemplato dall'art. 625, secondo comma, cod. pen. per la fattispecie di furto pluriaggravato individuata dal giudice *a quo* come *tertium comparationis* fosse inferiore a quello previsto dall'art. 625, primo comma, cod. pen. per il furto monoaggravato, si potrebbe allora denunciare l'irragionevolezza della scelta del legislatore.

E, al riguardo, rileva come ciò non accada in quanto l'art. 625, secondo comma, cod. pen. prevede per il furto pluriaggravato una pena detentiva minima superiore di un terzo rispetto al minimo edittale di anni due di reclusione, comminata dal primo comma dell'art. 625 cod. pen., per il furto monoaggravato; per effetto dell'applicazione degli ordinari criteri di ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, previsti dall'art. 135 cod. pen., la pena minima edittale per il delitto di furto monoaggravato risulta essere inferiore di ben undici mesi e 27 giorni di reclusione rispetto a quella minima prevista dall'art. 625, secondo comma, cod. pen., per il delitto di furto pluriaggravato.

Pertanto, ad avviso della difesa dello Stato, la lamentata irragionevolezza e sproporzione del trattamento sanzionatorio, non sussisterebbe.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Siracusa, con ordinanza del 18 luglio 2019, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2019, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 625, primo comma, del codice penale (furto monoaggravato), nella parte in cui stabilisce il minimo edittale della multa in euro 927, ritenuto essere «irragionevolmente eccessivo e sproporzionato» in comparazione con l'art. 625, secondo comma, cod. pen. (furto pluriaggravato), che prevede un minimo edittale della multa di euro 206, ossia in misura notevolmente inferiore pur sanzionando una condotta più grave.

2.- Il giudice *a quo* afferma di dover pronunciare una sentenza di condanna, a seguito di giudizio abbreviato, nei confronti di una persona imputata del delitto di furto aggravato dalla sola circostanza di aver usato violenza sulle cose, ai sensi dell'art. 625, primo comma, numero 2), cod. pen., in relazione al quale è stato arrestato nella flagranza del reato e sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari.

In ordine alla determinazione della pena, afferma di non poter riconoscere le circostanze attenuanti generiche, mentre ritiene che ricorra la circostanza aggravante della recidiva reiterata specifica infraquinquennale, con la conseguenza che la pena applicabile ai sensi dell'art. 625, primo comma, cod. pen., a seguito della modifica legislativa introdotta dall'art. 1, comma 7, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), sarebbe quella della «reclusione da due a sei anni e della multa da euro 927 a euro 1.500», sulla quale deve essere operato l'aumento per la recidiva, ai sensi dell'art. 63, quarto comma, cod. pen. e, poi, la diminuzione per avere l'imputato scelto di definire il processo con il rito abbreviato.

A parere del rimettente, la norma censurata contrasterebbe con gli artt. 3 e 27 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza e proporzionalità e della finalità rieducativa della pena.

Egli pone in comparazione la pena prevista per il furto monoaggravato (art. 625, primo comma, cod. pen.) con quella stabilita dal secondo comma della medesima disposizione per il furto pluriaggravato, indicato come *tertium comparationis*, e rileva un trattamento ingiustificatamente differenziato, irragionevole, nonché sproporzionato in relazione alla diversa gravità delle condotte: entrambe le fattispecie (furto monoaggravato e furto pluriaggravato) sono punite con la pena congiunta della reclusione e della multa. Ma, mentre la reclusione, sia nel minimo che nel massimo, è prevista in misura più elevata per la fattispecie più grave, ciò non è per la pena pecuniaria perché il minimo della multa è stabilito, all'opposto, in misura più elevata (più del quadruplo) per la fattispecie meno grave.



Secondo il rimettente, a tali vizi di legittimità costituzionale questa Corte potrebbe porre rimedio attraverso il ripristino del minimo edittale della multa di euro 103, previsto dall'art. 625, primo comma, cod. pen., prima della modifica introdotta dalla novella legislativa.

3.- Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza di remissione, adeguatamente motivata in punto di descrizione della fattispecie, è altresì correttamente argomentata anche in ordine alla rilevanza delle questioni e alla necessità di fare applicazione della disposizione sospettata di incostituzionalità; sicché sotto questo profilo le questioni sollevate sono ammissibili.

Il rimettente ha, infatti, ritenuto di non poter concedere le circostanze attenuanti generiche, di cui all'art. 62-bis cod. pen., e di dover riconoscere l'aumento della pena per la recidiva reiterata, specifica infraquinquennale, dando conto dei motivi per cui deve fare applicazione della cornice edittale di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen., che, quanto al minimo della pena pecuniaria della multa, ritiene irragionevole e non proporzionata.

Egli ha correttamente richiamato la regola del cumulo giuridico di cui all'art. 63, quarto comma, cod. pen., quale deroga al cumulo materiale degli aumenti di pena, in caso di concorrenza di più circostanze aggravanti, ritenendola utilizzabile anche per le circostanze aggravanti indipendenti, nelle quali rientra quella di cui all'art. 625, primo comma, cod. pen., secondo la definizione rinvenibile nell'art. 69, quarto comma, cod. pen.; e ha proceduto in tal senso benché il quarto comma dell'art. 63 cod. pen. non le indichi espressamente.

Infatti, la concorrenza dell'aggravante in parola con l'ulteriore aggravante della recidiva reiterata specifica infraquinquennale - cosiddetta ad effetto speciale, in quanto comporta un aumento della pena superiore a un terzo (art. 63, terzo comma, cod. pen.) - fa sì che la pena debba essere determinata secondo la regola del cumulo giuridico, ai sensi del quarto comma dell'art. 63 cod. pen., secondo cui se concorrono più circostanze aggravanti tra quelle a effetto speciale, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, con la possibilità per il giudice di aumentarla. E la circostanza più grave, nel caso di specie, è proprio quella di cui al primo comma dell'art. 625 cod. pen., anziché la recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Così argomentando, il rimettente si è posto in linea con la giurisprudenza di legittimità secondo cui il criterio di calcolo di cui all'art. 63, comma quarto, cod. pen. «opera anche in caso di concorso tra circostanze aggravanti indipendenti e ad effetto speciale», diversamente determinandosi un trattamento sanzionatorio non conforme al principio di legalità ed irragionevolmente «più grave di quello applicabile in caso di concorso di più circostanze ad effetto speciale» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 8 maggio-17 luglio 2019, n. 31293, e 8 luglio 2016-7 febbraio 2017, n. 5597).

Inoltre, va evidenziato che l'intervento sostitutivo sollecitato dal rimettente, consistente nel chiedere a questa Corte di ripristinare la pena pecuniaria nell'ammontare minimo pari a euro 103, previsto dalla disposizione censurata prima della modifica da parte della legge n. 103 del 2017, è aspetto che attiene al possibile contenuto dell'invocata pronuncia additiva e, pertanto, non ridonda in un profilo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, avendo il giudice *a quo* assolto all'onere di indicare la *tertium comparationis*, su cui fonda la censura di arbitrarietà e irragionevolezza della norma in esame (*ex multis*, sentenze n. 23 del 2016 e n. 81 del 2014).

4.- Le questioni sollevate devono, tuttavia, essere dichiarate inammissibili, in riferimento a entrambi i parametri evocati dal giudice rimettente, sotto il diverso profilo più avanti specificato.

4.1.- Giova innanzi tutto dare conto dell'evoluzione della norma censurata nel complessivo contesto normativo.

La disposizione di cui all'art. 625 cod. pen. contempla le circostanze speciali del reato di furto e, fin dal testo originario del 1930, nei suoi due commi, ha stabilito un differenziato e crescente regime sanzionatorio, secondo che la condotta fosse aggravata da una soltanto delle plurime circostanze elencate nel primo comma della stessa disposizione ovvero risultasse aggravata da due o più circostanze previste sempre dal primo comma, o da una di tali circostanze insieme con altra tra quelle comuni, indicate dall'art. 61 cod. pen. (furto pluriaggravato).

Le fattispecie in esame, sanzionate entrambe con la pena congiunta della reclusione e della multa, prima delle modifiche di cui all'art. 1 della legge n. 103 del 2017, si connotavano per una cornice edittale pienamente simmetrica: la fattispecie più grave era sanzionata in modo più severo, sia nella reclusione che nella multa, sia nel minimo che nel massimo. In particolare, il minimo della reclusione era triplicato (da un anno a tre anni) e il minimo della multa era raddoppiato (da lire 1.000 a lire 2.000). Anche nel massimo era previsto un trattamento significativamente più severo, sia in relazione alla misura della reclusione, pari a dieci anni nell'ipotesi pluriaggravata a fronte di sei anni per quella meno grave; sia con riguardo alla multa, pari a lire 15.000 nella prima ipotesi a fronte di lire 10.000 per la seconda.

Tale situazione è rimasta inalterata per lungo tempo, anche se il legislatore è intervenuto a più riprese sia per incrementare il catalogo delle aggravanti del primo comma dell'art. 625 cod. pen., sia, mediante l'art. 2 della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), per espungere dall'elenco



due aggravanti, contestualmente trasformate negli autonomi delitti di furto in abitazione e furto con strappo, di cui all'art. 624-*bis* cod. pen., rispettivamente, primo e secondo comma, anch'essi suscettibili di essere aggravati dalle stesse circostanze di cui all'art. 625 cod. pen.

In tale contesto normativo parzialmente modificato, l'originaria simmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen. è rimasta sostanzialmente immodificata, venendosi a fissare, da ultimo, in un trattamento sanzionatorio che puniva il furto monoaggravato con la «reclusione da uno a sei anni» e con «la multa da euro 103 a euro 1.032», e il furto pluriaggravato con la pena della reclusione «da tre anni e dieci anni» e la multa «da euro 206 a euro 1.549».

L'originaria simmetria delle cornici edittali - in cui alla fattispecie meno grave corrispondeva un trattamento sanzionatorio, nel minimo e nel massimo di entrambe le pene della reclusione e della multa, meno grave di quello stabilito per l'ipotesi pluriaggravata - è venuta meno per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1 della legge n. 103 del 2017.

4.2.- Tale legge, nel quadro della più ampia riforma di rilevanti istituti del sistema penale, sostanziale e processuale, ha significativamente innovato il trattamento sanzionatorio di alcuni tra i più gravi delitti contro il patrimonio, di cui al Capo I del Titolo XIII del codice penale.

L'art. 1, commi da 6 a 9, della legge n. 103 del 2017 ha modificato le cornici edittali, inasprendo le pene, non solo del reato di furto di cui agli artt. 624 e 625 cod. pen., oggetto delle censure del rimettente, ma anche dei reati di furto in abitazione e furto con strappo (art. 624-*bis* cod. pen.), di rapina (art. 628 cod. pen.) e di estorsione (art. 629 cod. pen.).

Come risulta dal dibattito parlamentare, il legislatore, al fine di reprimere con maggiore severità condotte criminose di particolare allarme sociale, ha agito essenzialmente sui minimi edittali delle pene, elevandoli con l'effetto di limitare l'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penale. E infatti, l'inasprimento sanzionatorio è consistito, da un lato, nell'aumento della misura dei minimi delle pene della reclusione, lasciando invariata quella dei massimi e, dall'altro, nell'innalzamento degli importi delle multe, nel minimo e nel massimo.

In tale quadro si colloca la disposizione di cui all'art. 625 cod. pen., su cui è intervenuto l'art. 1, comma 7, della legge n. 103 del 2017, il quale ha stabilito che: «[a]ll'articolo 625, primo comma, alinea, del codice penale, le parole: “La pena per il fatto previsto dall'articolo 624 è della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 103 a euro 1.032” sono sostituite dalle seguenti: “La pena per il fatto previsto dall'articolo 624 è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 927 a euro 1.500”».

Nessuna modifica, invece, ha interessato il trattamento sanzionatorio del furto pluriaggravato di cui all'art. 625, secondo comma, cod. pen., la cui cornice edittale è rimasta quella «della reclusione da tre a dieci anni e della multa da euro 206 a euro 1.549».

Così operando, la novella legislativa del 2017 ha determinato che entrambe le fattispecie (furto monoaggravato e furto pluriaggravato) continuino a essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa, ma mentre la reclusione è prevista in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, per il delitto pluriaggravato, ciò non è per la pena pecuniaria perché il minimo della multa è previsto, all'opposto, in misura più elevata (più del quadruplo) per la fattispecie meno grave.

Si ha, dunque, che il minimo della multa per il furto monoaggravato è pari a euro 927, mentre per il furto pluriaggravato il minimo della multa è rimasto, anche dopo la novella, nella misura originaria di euro 206.

Peraltro, prima della riforma del 2017, analoga asimmetria del trattamento sanzionatorio connotava anche il minimo della multa della fattispecie delittuosa del furto in abitazione e del furto con strappo di cui all'art. 624-*bis* cod. pen., introdotto nel codice penale dall'art. 2, comma 2, della legge n. 128 del 2001. Infatti, tale nuova e autonoma fattispecie di reato è stata originariamente sanzionata, quanto al minimo della pena pecuniaria, con la multa di euro 309, in relazione all'ipotesi non aggravata (art. 624-*bis*, primo e secondo comma, cod. pen.), mentre la fattispecie monoaggravata e pluriaggravata dalle circostanze di cui all'art. 625 cod. pen. e 61 cod. pen. (art. 624-*bis*, terzo comma, cod. pen.) è stata punita con la pena pecuniaria di euro 206 di multa.

Tale squilibrio sanzionatorio è stato corretto proprio dalla novella legislativa del 2017, che è intervenuta, elevando la cornice edittale di entrambe le fattispecie e, quanto al minimo della pena pecuniaria ha, in questo caso, equiparato la multa per le due ipotesi delittuose - sia nella configurazione semplice di cui al primo comma, sia in quelle, assimilate, monoaggravata e pluriaggravata, di cui al terzo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen. - nella più elevata ma identica misura di euro 927 di multa.

Tale parificazione nel minimo della pena pecuniaria della multa è poi stata confermata dall'art. 5, comma 1, lettera b), della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa) che, al di là di ulteriori aggravamenti di pena, ai fini che qui rilevano, ha aumentato la cornice edittale delle fattispecie di cui al terzo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen., innalzando per entrambe il minimo della pena pecuniaria a euro 1.000 di multa.



Invece lo stesso legislatore non è intervenuto sulla disposizione censurata, nemmeno nel senso della equiparazione del minimo della multa tra la fattispecie del furto monoaggravato e quella del furto pluriaggravato, come accaduto per il delitto di cui all'art. 624-*bis*, terzo comma, cod. pen. Sicché è rimasto che il minimo della pena della multa per il reato di furto monoaggravato è più elevato di quello previsto per il furto pluriaggravato.

È di tutta evidenza, pertanto, che il legislatore del 2017, nel considerare solo la fattispecie del furto monoaggravato, abbia creato un'asimmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen., quale conseguenza di una difettosa tecnica normativa. Si ha, quindi, che all'interno della medesima disposizione (art. 625 cod. pen.) vi è una pena pecuniaria, nel minimo, più elevata per l'ipotesi meno grave, rispetto alla fattispecie connotata da maggiore gravità, seppur all'interno di un trattamento sanzionatorio complessivo che vede la pena della multa concorrere necessariamente con quella della reclusione.

Di qui la censura del rimettente nei confronti dell'art. 625, primo comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., e la richiesta a questa Corte di correggere l'asimmetria riscontrata con una pronuncia additiva sostitutiva della pena pecuniaria del delitto di furto monoaggravato.

5.- Tutto ciò premesso, le questioni sollevate dal giudice rimettente devono ritenersi inammissibili.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, che è particolarmente ampia trovando un limite solo nella manifesta irragionevolezza delle scelte operate nel definire la cornice edittale delle pene. Il livello, più o meno elevato, del contrasto delle condotte penalmente rilevanti mediante la definizione dell'intervallo tra il minimo e il massimo della pena appartiene alle scelte di politica criminale del legislatore, come anche quella di reprimere con pene più gravi fattispecie penali ritenute maggiormente lesive di beni giuridici tutelati e connotate da un accentuato allarme sociale.

Si è, infatti, più volte rilevata «l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali (*ex multis*, sentenze n. 233 e n. 222 del 2018, n. 179 del 2017 e n. 148 del 2016)» (sentenza n. 284 del 2019). Si è anche precisato che le «scelte legislative sono [...] sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2012). E ancora, si è sottolineato che «il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, deve avere ad oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione» (sentenza n. 161 del 2009).

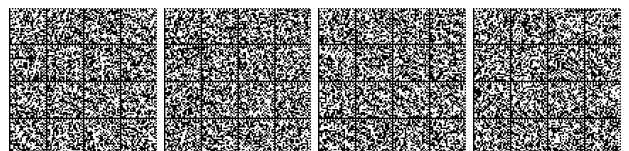
Il limite della discrezionalità del legislatore è superato solo allorché le pene comminate siano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato (sentenze n. 73 del 2020, n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018).

È, altresì, vero che «la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità "intrinseca" della pena, che - ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali [...] - valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali» (sentenza n. 284 del 2019).

Nell'affermazione di tali principi, questa Corte ha però sempre ribadito l'ampia discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio delle fattispecie criminose, sindacabile solo ove venga superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà oppure del manifesto difetto di proporzionalità. Ed è nel quadro di tale discrezionalità che deve essere considerata la complessiva cornice edittale prevista dal legislatore in ordine al delitto di furto aggravato di cui all'art. 625 cod. pen. e segnatamente l'asimmetria denunciata dal giudice rimettente.

6.- La previsione per la fattispecie del furto monoaggravato della multa nella misura più elevata di quella prevista per l'ipotesi pluriaggravata, stante l'ampia discrezionalità del legislatore, può, dunque, ridondare nella violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.) soltanto se detta asimmetria venga esaminata nel contesto del complessivo trattamento sanzionatorio.

È certamente vero che nel sistema sanzionatorio la pena pecuniaria, anche quando sia comminata congiuntamente alla pena detentiva, conserva una sua autonomia non solo per la specifica funzione cui mira, ma anche per la necessaria proporzionalità alla gravità del fatto.





La pena pecuniaria ha, infatti, una specifica funzione complementare del trattamento sanzionatorio quando concorre con la pena detentiva della reclusione in ragione dell'effetto miratamente dissuasivo, intrinseco nella decurtazione del patrimonio in favore dello Stato (sentenza n. 142 del 2017).

Anche la pena pecuniaria, infatti, partecipa alla funzione rieducativa di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. (sentenze n. 15 del 2020 e n. 233 del 2018). Inoltre, la misura della pena pecuniaria, che deve essere, al pari della pena detentiva, proporzionata alla gravità del fatto secondo i criteri di cui all'art. 133 cod. pen., è essa sola specificamente parametrata alle condizioni economiche del reo, ai sensi dell'art. 133-bis cod. pen., applicabile per la determinazione dell'ammontare della multa o dell'ammenda.

E ancora, confortano tale autonomia anche le disposizioni di cui agli artt. 136 cod. pen. e 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), dal momento che, nel caso della insolvibilità del condannato, esse prescrivono la conversione della pena pecuniaria nella libertà controllata, o a richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo, qualora la pena pecuniaria da convertire non sia superiore ad euro 516.

Tuttavia, non è irrilevante il trattamento sanzionatorio complessivo quando la pena pecuniaria concorre congiuntamente con quella detentiva e non è invece a quest'ultima alternativa. In proposito, questa Corte ha affermato che la ragionevolezza della pena debba essere giudicata secondo una valutazione complessiva della pena pecuniaria e della pena detentiva, «dando rilievo all'unitarietà del trattamento sanzionatorio complessivamente predisposto dal legislatore» (sentenza n. 233 del 2018; così anche sentenza n. 142 del 2017), in quanto in tal modo si consente al giudice, attraverso la graduabilità della pena detentiva comminata congiuntamente a quella pecuniaria, un consistente margine di adeguamento del trattamento sanzionatorio alle particolarità del caso concreto (ordinanze n. 91 del 2008 e n. 475 del 2002).

Anche se non appare percorribile quell'operazione di mero calcolo richiesta dalla difesa dello Stato, fondata sul solo criterio del ragguaglio tra pena pecuniaria e pena detentiva, ai sensi dell'art. 135 cod. pen., la valutazione complessiva della cornice edittale definita dal legislatore, come pena detentiva congiunta alla pena pecuniaria, potrebbe far emergere la possibilità, per il giudice chiamato a quantificare la multa, di operare un sostanziale riequilibrio dell'asimmetria denunciata.

Invece, il giudice rimettente ha argomentato le sue censure considerando soltanto la pena della multa e omettendo di tener conto anche del divario del minimo della pena detentiva prevista per le ipotesi del furto monoaggravato e di quello pluriaggravato (rispettivamente dal primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen.); divario, pari a un anno di reclusione in più per il furto pluriaggravato, certamente coerente per la maggiore gravità di quest'ultimo rispetto al furto monoaggravato.

Il rimettente ha, in particolare, omesso di considerare se, in ipotesi, tale divario, ove ritenuto particolarmente marcato, sia idoneo, o no, a ridimensionare l'asimmetria denunciata, relegandola nell'ambito di meri difetti di tecnica normativa, che questa Corte - soprattutto nella materia penale quanto alla dosimetria della pena - non è chiamata per ciò solo a correggere, ove non ridondino in un trattamento sanzionatorio manifestamente irragionevole e sproporzionato.

È comunque auspicabile che il legislatore, come ha già fatto con l'analogia asimmetria, sopra rilevata, nel trattamento sanzionatorio del furto in abitazione o con strappo, monoaggravato o pluriaggravato, corregga lo squilibrio denunciato dal giudice rimettente.

7.- L'ordinanza di remissione, dunque, non si è confrontata con il complessivo trattamento sanzionatorio della reclusione e della multa, previste come pene congiunte e non già alternative per il furto sia monoaggravato che pluriaggravato, e ciò costituisce una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, con conseguente inammissibilità delle stesse in riferimento a entrambi gli evocati parametri (*ex multis*, sentenze n. 24 del 2019, n. 231 e n. 134 del 2018).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, primo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siracusa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200136

N. 137

*Sentenza 27 maggio - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Arresto facoltativo in flagranza per uno dei delitti di cui all'art. 381, comma 2, del codice di procedura penale - Adozione di misura cautelare personale in sede di convalida - Requisiti - Possibilità di disporre l'applicazione della misura coercitiva anche in deroga agli ordinari limiti edittali di pena - Denunciata disparità di trattamento, nonché violazione dei principi di proporzionalità e di inviolabilità della libertà personale - Non fondatezza delle questioni - Auspicato intervento di coordinamento del legislatore.**

- Codice di procedura penale, artt. 391, comma 5, e 280, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

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. 280, comma 1, e 391, comma 5, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento di convalida dell'arresto di A. B., con ordinanza del 7 dicembre 2018, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Stefano Petitti 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 27 maggio 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 dicembre 2018, il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, del codice di procedura penale, per contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione.

In particolare, l'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. è censurato nella parte in cui prevede che quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. l'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 cod. proc. pen. L'art. 280, comma 1, cod. proc. pen. è a sua volta censurato nella parte in cui, nel prevedere i requisiti di applicazione delle misure cautelari coercitive, fa salvo il disposto dell'art. 391 cod. proc. pen.

1.1.- Il rimettente espone che A. B. è stato arrestato in flagranza ai sensi dell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. dopo essere stato sorpreso, a breve distanza di tempo dal suo allontanamento dai locali del Pronto Soccorso dell'Ospedale di C., con beni di modesto valore appartenenti alla dott. D. P.

In sede di udienza di convalida, il giudice rimettente ha convalidato l'arresto dopo aver qualificato il fatto come furto aggravato perché commesso su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, ai sensi dell'art. 625, primo comma, numero 7), del codice penale. Richiesto dal pubblico ministero di applicare nei confronti del prevenuto la misura della custodia cautelare in carcere, il giudice rimettente ha ritenuto sussistenti le esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., tenuto conto che l'arrestato era recidivo ed era pertanto da ritenersi concreto e attuale il rischio di reiterazione del reato o di commissione di reati della stessa specie. Identificata nella misura degli arresti domiciliari quella più idonea a soddisfare le predette esigenze cautelari e meglio commisurata all'entità del fatto, il giudice ha determinato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 278 cod. proc. pen., un massimo edittale per il reato ascritto al prevenuto pari a tre anni di reclusione, a seguito di bilanciamento compiuto in termini di equivalenza ai sensi dell'art. 69 cod. pen. con la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen.

Alla luce di ciò, il giudice rimettente ha preso atto che l'applicazione della misura custodiale domiciliare, di per sé impedita dai più elevati limiti edittali contenuti nell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. (pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni) e nell'art. 280, comma 1, cod. proc. pen. (pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni), era tuttavia possibile nel caso di specie in virtù di quanto disposto dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., secondo il quale «[q]uando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati dall'art. 381, comma 2, ovvero per uno dei delitti per i quali è consentito anche fuori dei casi di flagranza, l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli articoli 274, comma 1, lettera c), e 280».

2.- Il meccanismo derogatorio derivante dal combinato disposto di cui agli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen. è ritenuto dal giudice rimettente in contrasto con gli artt. 3 e 13 della Costituzione.

Innanzitutto, esso darebbe luogo a una irragionevole disparità di trattamento poiché uno stesso fatto, come nel caso di specie un furto, o qualsiasi altro delitto per cui l'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza, «è suscettibile di fondare o meno l'applicazione di una misura cautelare coercitiva o addirittura custodiale a seconda che sia intervenuto o meno un arresto in flagranza», dipendendo tale esito da fattori anche casuali e che comunque denotano gravi indizi di colpevolezza a carico dell'arrestato ma che non attengono, invece, al profilo della gravità del fatto di reato o della pericolosità del suo autore. Ciò si tradurrebbe in un difetto di proporzionalità della misura cautelare perché «ad incidere sull'applicabilità della misura è un dato (l'arresto) estraneo all'entità del fatto (e alla sanzione irrogabile) e alle esigenze cautelari». A contrastare con l'art. 13 Cost. sarebbe anche il fatto che il giudice



della convalida svolge un apprezzamento limitato alla verifica dei presupposti per l'arresto, con la conseguenza che una simile prospettiva solo parziale acquisirebbe indebitamente rilievo anche ai fini dell'applicazione di misure cautelari. Ad essere violato sarebbe altresì il principio costituzionale della riserva di legge in tema di limitazione della libertà personale, perché per effetto delle norme censurate «un atto della Polizia Giudiziaria, soggetto a verifica di legittimità ma comunque discrezionale, finisce per effetto della citata deroga ex art. 391 co. 5 c.p.p. per incidere non solo sulla limitazione della libertà personale connessa alla misura precautelare, ma sulla concreta applicabilità successiva di una misura cautelare coercitiva e dunque limitativa della libertà personale».

2.1.- Distinto profilo di censura avanzato dal giudice rimettente è poi quello che investe gli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen. per il fatto che la deroga in essi contenuta darebbe luogo ad «evidenti disparità di trattamento», che discenderebbero dal fatto che gli autori dei delitti di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., tutti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, si troverebbero, in sede di udienza di convalida, a subire ai fini cautelari un regime più sfavorevole rispetto ai soggetti accusati dei delitti previsti in via generale dall'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., puniti con pene più severe (delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero delitti colposi per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni).

Tale disparità di trattamento emergerebbe, in particolare, laddove venga in rilievo un delitto consumato per il quale sia previsto un massimo edittale superiore a tre anni, ma inferiore a cinque anni di reclusione (come nel caso di violenza privata ex art. 610 cod. pen. o cessione di stupefacenti ex art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante il Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), in relazione al quale sarà possibile l'arresto ma non l'applicazione della custodia cautelare in carcere. Altra ipotesi addotta a sostegno dell'incostituzionalità è poi quella relativa alla fattispecie di un delitto consumato per il quale sia previsto un massimo edittale superiore a tre anni ma inferiore a quattro anni (come nel caso della cessione di stupefacenti ex art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, ove ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4, cod. pen.), per il quale sarà possibile l'arresto ma non l'applicazione di misure custodiali neppure domiciliari. Altri casi da cui ricavare la medesima disparità di trattamento sarebbero poi quelli consistenti in taluni reati di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. (come il furto aggravato di cui all'art. 625, cod. pen.), ma integrati nella sola forma tentata, per cui l'arresto sarebbe possibile ai sensi del comma 1 dello stesso articolo ma non opererebbe la deroga di cui all'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., ovvero in taluni reati sempre integrati nella forma tentata - come nel caso di tentati furti aggravati ex art. 625, primo comma, numero 2, prima ipotesi, cod. pen. o ex art. 625, primo comma, numero 5), cod. pen., senza che ricorra l'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4), cod. pen -, per i quali l'arresto è obbligatorio secondo quanto prevede l'art. 380 cod. proc. pen. senza che sia applicabile la misura della custodia cautelare in carcere, riferendosi il censurato art. 391, comma 5, cod. proc. pen. unicamente agli specifici delitti per cui l'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza.

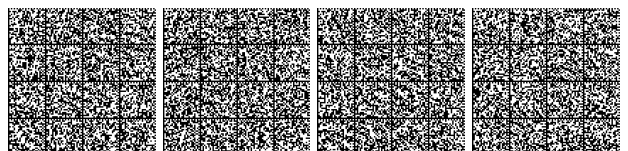
3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili e, in subordine, infondate.

L'Avvocatura ritiene le questioni inammissibili perché prive del requisito della rilevanza, in quanto il giudice rimettente ha proceduto alla convalida dell'arresto e, senza pronunciarsi sulla richiesta di misura cautelare, ha ordinato l'immediata liberazione dell'arrestato all'atto di sollevare le presenti questioni di legittimità costituzionale. In questo modo, egli si situerebbe al di fuori dello spazio applicativo dell'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., che presuppone la simultaneità tra convalida della misura precautelare e applicazione delle cautele, optando, con la liberazione dell'arrestato, per una soluzione alternativa rispetto a quella di cui alla norma censurata, rappresentata dalla facoltà attribuitagli dal comma 6 dello stesso articolo, secondo il quale «[q]uando non provvede a norma del comma 5, il giudice dispone con ordinanza la immediata liberazione dell'arrestato o del fermato». Le questioni sarebbero poi inammissibili sotto l'ulteriore profilo della violazione dell'ambito di discrezionalità riservato al legislatore in questa materia.

Esse sarebbero comunque infondate perché il rimettente muove da erronei presupposti interpretativi quanto ai presupposti di applicazione delle norme censurate e denuncia disparità di trattamento non sussistenti, ponendo a raffronto situazioni eterogenee.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dell'art. 391, comma 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede che quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. l'applicazione della misura





cautelare personale è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 cod. proc. pen., nonché dell'art. 280, comma 1, cod. proc. pen., nella parte in cui, nel prevedere i requisiti di applicazione delle misure coercitive, fa salvo il disposto dell'art. 391 cod. proc. pen.

1.1.- Il rimettente ritiene che le norme censurate violerebbero gli evocati parametri perché esse attribuiscono rilievo, ai fini dell'applicazione di misure cautelari in sede di udienza di convalida, al "dato" dell'intervenuto arresto, di per sé non idoneo a giustificare la deroga agli ordinari limiti edittali, né con riferimento alle ragioni giustificative della misura precautelare, consistenti nei soli gravi indizi di colpevolezza a carico dell'arrestato, né, di conseguenza, in relazione al controllo demandato al giudice della convalida, limitato a vagliare, in un'ottica retrospettiva, la sola legittimità dell'apprensione effettuata dall'autorità di pubblica sicurezza. Le norme censurate sarebbero poi irragionevoli perché esse si applicano unicamente ai delitti elencati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., puniti in modo meno grave rispetto ai delitti di cui al comma 1 dello stesso articolo.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, perché il giudice rimettente, nel momento in cui ha convalidato l'arresto e disposto la liberazione dell'arrestato, avrebbe optato per l'applicazione di una norma alternativa rispetto al censurato art. 391, comma 5, cod. proc. pen. Mentre quest'ultimo, infatti, rinviene il suo presupposto applicativo nel fatto che il giudice adotti, all'atto della convalida, misure cautelari nei confronti di soggetto già limitato nella sua libertà personale per effetto della misura precautelare, nel momento in cui ha disposto la liberazione dell'arrestato il giudice *a quo* avrebbe dato invece seguito a quanto previsto dall'art. 391, comma 6, cod. proc. pen., che costituisce un'opzione alternativa e incompatibile rispetto all'esercizio del potere cautelare attribuito dal comma precedente al giudice della convalida, oggetto del presente giudizio di costituzionalità.

2.1.- L'eccezione è infondata.

Benché l'esercizio del potere cautelare attribuito al giudice dall'art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen. presupponga che esso si dispieghi, simultaneamente alla convalida dell'arresto, nei confronti di persona già sottoposta a limitazione della libertà personale, ciò non comporta che, quando il giudice dubiti proprio della legittimità delle norme che di quel potere regolano presupposti e condizioni, la mancata applicazione delle misure cautelari e la conseguente necessità di disporre la liberazione dell'arrestato possano essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di costituzionalità.

A ragionare diversamente, il giudice della convalida si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti delle misure cautelari, con conseguente creazione di una vera e propria "zona franca" dal giudizio di costituzionalità. Se, infatti, il giudice della convalida - al fine di promuovere l'incidente di costituzionalità - applicasse la misura richiesta dal pubblico ministero, egli non solo limiterebbe la libertà personale dell'arrestato sulla base di presupposti normativi della cui legittimità costituzionale dubita, ma farebbe con ciò stesso applicazione della disposizione censurata, esauendo il proprio potere decisionale e privando così di rilevanza la stessa questione di legittimità costituzionale. In questo quadro, la liberazione dell'arrestato disposta dal giudice è conseguenza non già del rigetto implicito della richiesta del pubblico ministero, ma della impossibilità della protrazione dello stato di privazione della libertà dell'arrestato in assenza di una misura cautelare adottata ai sensi dell'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., e cioè della norma della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita.

Del resto, la questione di legittimità costituzionale delle norme censurate assume nel giudizio *a quo*, in conformità a quanto richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), un'evidente portata pregiudiziale rispetto alla decisione del giudice della convalida sulle misure cautelari, che egli ritiene di non poter applicare in presenza dei riferiti vizi di costituzionalità, senza che a ciò possa essere di ostacolo la struttura del giudizio di convalida. In proposito, non può non rilevarsi che il giudice ben può «limitare il provvedimento di sospensione al singolo momento o segmento processuale in cui il giudizio si svolge» e che resta sempre in capo a questa Corte il controllo «dell'effettiva possibilità di circoscrivere la rilevanza della questione, che rimane pur sempre incidentale e che, come tale, è pregiudiziale rispetto ad una decisione del giudice rimettente» (sentenza n. 180 del 2018).

Peraltro, il giudice *a quo*, con la convalida dell'arresto, da un lato, ha soddisfatto un presupposto necessario per pronunciarsi in materia cautelare ai sensi dell'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. e, dall'altro, disponendo la liberazione dell'arrestato e sollevando l'odierno incidente di costituzionalità, non ha ommesso di condizionare l'esito del procedimento cautelare alla definizione del presente giudizio. In tal modo, egli non ha esaurito la propria potestas iudicandi, potendo ancora adottare la misura cautelare in deroga agli ordinari limiti edittali (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2018 e n. 84 del 2016).



3.- Deve essere del pari disattesa l'ulteriore eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dalla difesa statale, sul rilievo che le questioni stesse investirebbero un ambito, quello relativo alle forme e alle modalità di limitazione della libertà personale, riservato costituzionalmente alla discrezionalità del legislatore.

L'eccezione è, in realtà, relativa a un profilo che attiene al merito delle questioni, anziché alla loro ammissibilità, poiché implica un esame della *ratio* e dei presupposti applicativi delle norme censurate.

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

4.1.- Nella disciplina del codice, l'arresto obbligatorio in flagranza è previsto dall'art. 380, comma 1, cod. proc. pen., per i delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni; ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, l'arresto è obbligatorio per una serie di delitti specificamente indicati dal legislatore per il titolo del reato.

Analoga struttura ha la disciplina dell'arresto facoltativo in flagranza: l'art. 381, comma 1, cod. proc. pen. prevede che «[g]li ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero di un delitto colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni». Il comma 2 dello stesso articolo prevede poi alcuni delitti, specificamente e tassativamente indicati, per i quali è comunque possibile procedere all'arresto in flagranza, a prescindere dalla entità della sanzione massima edittale.

L'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. attribuiva al giudice chiamato a convalidare l'arresto il potere di applicare misure cautelari allorché sussistessero le condizioni previste dall'art. 273 cod. proc. pen. e taluna delle esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen. Il medesimo comma, in un secondo periodo, stabiliva che «[q]uando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'articolo 381 comma 2, l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti previsti dall'articolo 280».

L'art. 280, comma 1, cod. proc. pen., a sua volta, disponeva che le misure coercitive potessero essere disposte dal giudice nei procedimenti relativi a delitti puniti con la reclusione superiore nel massimo a tre anni: ciò faceva sì che per i reati che ricadevano nella previsione generale di cui all'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., le misure cautelari potevano essere applicate secondo la regola generale; per altro verso, per i delitti tassativamente elencati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., per i quali l'art. 280, cod. proc. pen. poneva una barriera edittale all'applicazione di misure coercitive, le esigenze cautelari erano comunque soddisfatte in virtù del meccanismo derogatorio scaturente dal richiamo effettuato dallo stesso art. 280, comma 1, all'intero art. 391, e dunque anche al suo comma 5, cod. proc. pen. e alla disciplina ivi prevista.

Il legislatore è intervenuto successivamente a modificare tali coordinate normative, innanzi tutto stabilendo, mediante il nuovo comma 2 dell'art. 280 cod. proc. pen., introdotto dall'art. 7 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), che, fermo quanto previsto dal comma 1 (rimasto invariato), la custodia cautelare in carcere potesse essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali fosse prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. A tale sopravvenienza normativa si aggiungeva poi, per effetto della modifica introdotta con l'art. 3, comma 2, della medesima legge n. 332 del 1995, un periodo nell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., secondo il quale, nel caso in cui l'esigenza cautelare derivasse da una prognosi di recidiva, le misure di custodia cautelare venivano disposte solo se il reato di cui si paventava la reiterazione era punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni.

Solo con l'art. 12 della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini) è stato modificato l'art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen., il quale prevede oggi che «[q]uando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'articolo 381, comma 2, ovvero per uno dei delitti per i quali è consentito anche fuori dai casi di flagranza, l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli articoli 274, comma 1, lettera c), e 280».

Da ultimo, e per effetto della modificazione apportata dalla lettera 0a) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 94, l'art. 280, comma 2, cod. proc. pen. stabilisce ora che «[l]a custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni». Identico limite edittale è stato poi previsto, per effetto della modifica introdotta dalla lettera 0b) del comma 1 dell'art. 1 del già richiamato d.l. n. 78 del 2013, nel testo dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. per l'applicazione della misura cautelare carceraria nel caso in cui ricorra l'esigenza cautelare ivi prevista.



Il quadro normativo scaturito dalle plurime modificazioni di cui si è detto mostra un difetto di coordinamento tra le norme richiamate, derivante dalla circostanza che solo per i delitti tassativamente indicati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., è oggi possibile l'applicazione, in sede di convalida, delle misure cautelari coercitive in deroga agli ordinari limiti edittali, nel mentre per i delitti, consumati o tentati, di cui al precedente comma 1, per i quali la pena edittale massima sia compresa tra i tre anni e i quattro anni, non è possibile applicare la misura degli arresti domiciliari, fermo restando che per l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, al di fuori della deroga contenuta nel comma 5 dell'art. 391, cod. proc. pen., è necessario che il delitto per il quale si procede sia punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

Ed è proprio muovendo correttamente dal vigente quadro normativo, che il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 391, comma 5 e 280, comma 1, cod. proc. pen.

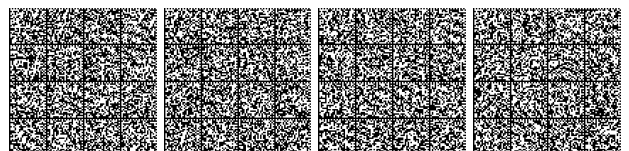
4.2.- Tanto premesso, deve rilevarsi che la facoltà, per il giudice chiamato a convalidare l'arresto, di applicare nei confronti del prevenuto misure cautelari in deroga agli ordinari limiti edittali segnati dagli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 cod. proc. pen., secondo quanto previsto dal censurato art. 391, comma 5, cod. proc. pen., è riconducibile all'esigenza di raccordare funzionalmente la decisione in ordine alla misura precautelare con quella riguardante la salvaguardia di esigenze di natura propriamente cautelare. Già la legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale) aveva previsto all'art. 2, numero 34), che al giudice dovesse incombere l'obbligo di decidere «sulla convalida o meno dell'arresto o del fermo e sulla loro eventuale conversione, ai sensi del numero 59), in una delle misure di coercizione ivi previste», con ciò prefigurando l'attribuzione alle relative previsioni del codice di procedura penale di un carattere speciale rispetto ai limiti sanciti in via generale per le misure cautelari coercitive applicabili in via autonoma.

Ciò si è tradotto nella disciplina dell'art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen., che contempla, come si è detto, la possibilità di derogare agli ordinari limiti edittali, sia quello generale di cui all'art. 280, comma 1, cod. proc. pen., sia quello connesso all'esigenza cautelare special-preventiva di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., quando la misura cautelare sia da applicarsi nei confronti di soggetto accusato di uno dei delitti di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. e già temporaneamente limitato nella sua libertà personale per effetto della misura precautelare dell'arresto. Tale eccezionale possibilità resta pur sempre rigidamente condizionata al «presupposto necessario» (sentenza n. 4 del 1992) che l'arresto sia convalidato, a differenza di quanto avviene nei casi ordinari, nei quali il giudice della convalida può pronunciarsi in materia cautelare nel rispetto della disciplina generale di cui agli artt. 280 e 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.: in tali casi, dunque, «la decisione sulla convalida è concettualmente e funzionalmente scissa da quella che inerisce alla applicazione delle misure cautelari» (ancora sentenza n. 4 del 1992).

4.2.1.- Nel motivare il dubbio di incostituzionalità delle norme censurate, il rimettente muove pertanto da un erroneo assunto interpretativo, consistente nel fatto che ad operare quale presupposto per l'applicazione delle misure cautelari di cui all'art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen. sia il fatto costituito dall'arresto e non, invece, l'intervenuta convalida della misura precautelare ad opera del giudice. Solo la verifica della legittimità dell'arresto effettuata dal giudice, idonea come tale a preservare la natura di esso come istituto eccezionale dai contorni applicativi di stretta interpretazione (sentenza n. 89 del 1970 e ordinanza n. 412 del 1999), può operare infatti come presupposto in grado di attribuire al medesimo giudice il potere di pronunciarsi in materia cautelare anche in deroga rispetto agli ordinari limiti edittali, «all'evidente e non irragionevole fine di coordinare la facoltà di procedere all'arresto in flagranza con la possibilità di disporre all'esito della convalida, e dunque solamente quando l'arresto risulti legittimamente eseguito, misure coercitive» (ordinanza n. 187 del 2001).

Le norme censurate, pertanto, rientrano in un ambito caratterizzato dalla discrezionalità legislativa, riguardante «la determinazione dei casi eccezionali di necessità e urgenza in cui possono essere adottati provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale ai sensi dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 188 del 1996 e ordinanza n. 187 del 2001), intesa anche quale riflesso specifico della più ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali in materia penale (sentenze n. 31 e n. 20 del 2017, n. 216 del 2016).

Pur ribadendo che i provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale, secondo quanto imposto dall'art. 13, comma 3, Cost., possono essere adottati «solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale» (sentenza n. 223 del 2004) e che la convalida dell'arresto è da ritenersi «di per sé non sufficiente a legittimare l'applicazione in concreto delle misure» (ordinanza n. 148 del 1998), dovendo il giudice vagliare, secondo un criterio di stretta necessità, la sussistenza delle esigenze cautelari e in particolare quella di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., deve nondimeno ritenersi che le norme censurate non siano di per sé manifestamente irragionevoli, perché con esse il legislatore ha ritenuto non impropriamente che possa essere esclusa la liberazione dell'arrestato ove specifiche esigenze cautelari impongano il mantenimento della restrizione della libertà personale,



senza che a tale esito possano essere di impedimento soglie edittali più basse rispetto a quelle ordinarie, laddove i relativi delitti, come quelli tassativamente elencati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., siano dal legislatore apprezzati come di particolare allarme sociale.

La questione di legittimità costituzionale non è quindi fondata.

5.- Con una distinta censura, il rimettente prospetta un più limitato motivo di illegittimità costituzionale degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen., consistente nella disparità di trattamento che da essi discende per chi, accusato di uno dei delitti elencati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. e punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, subisce ai fini dell'applicazione delle misure cautelari - e, in particolare, della misura degli arresti domiciliari - in sede di udienza di convalida dell'arresto un trattamento peggiore rispetto a quello che si presterebbero a subire, ai medesimi fini, i soggetti arrestati in flagranza e accusati, secondo quanto prescrive l'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

5.1.- Anche tale questione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la determinazione delle ipotesi tassative, di per sé eccezionali, nelle quali è consentito adottare misure custodiali [...] spetta al legislatore, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, nel rispetto degli altri principi costituzionali e nei limiti della non manifesta irragionevolezza» (ordinanza n. 137 del 2003; nello stesso senso, ordinanza n. 40 del 2002).

L'elenco di delitti di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., in relazione ai quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza ed è attribuita al giudice della convalida, nei confronti dei soggetti di essi accusati e in stato d'arresto la facoltà di applicare misure cautelari dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen., anche in deroga ai limiti edittali contenuti negli artt. 274, comma 1, lettera c), e 280 cod. proc. pen., ha sicuramente portata derogatoria rispetto alla clausola generale del comma 1 dell'art. 381 cod. proc. pen. e, pertanto, «non è suscettibile né di letture estensive (i reati sono indicati con la loro denominazione e con il richiamo alla corrispondente disposizione del codice penale o di altra legge, e dunque si tratta di fattispecie ben determinate), né tanto meno di applicazione analogica» (sentenza n. 188 del 1996).

Ribaditi questi principi, il rinvio, operato dall'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. e, indirettamente, dall'art. 280 cod. proc. pen. ai delitti di cui all'art. 381, comma 2, dello stesso codice non si traduce tuttavia in una soluzione manifestamente irragionevole, né in linea generale, né con riferimento alle specifiche figure di reato per cui si procede nel giudizio *a quo*, con particolare riferimento al delitto di furto.

Come questa Corte ha più volte stabilito, «la configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore, coinvolgendo apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 35 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016).

5.1.1.- La categoria di delitti elencati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen. risponde a un apprezzamento tipicamente riservato al legislatore, che ha ritenuto - anche sulla scorta del criterio direttivo contenuto nel già richiamato art. 2, numero 34) della legge n. 81 del 1987 - di individuare in quelle figure di reato non solo delle fattispecie idonee a consentire l'arresto in flagranza al di fuori della regola generale del comma 1, ma anche, e per l'effetto, delle ipotesi in relazione alle quali il rispetto dei limiti edittali ordinari per l'applicazione delle cautele avrebbe irragionevolmente frustrato l'esigenza di dare continuità, al ricorrere di determinati presupposti (tra cui in primis la legittimità dell'arresto, vagliata in sede di convalida), alla preservazione delle esigenze cautelari messe a repentaglio dagli autori di delitti ritenuti generatori di un particolare allarme sociale.

Pertanto, nel caso di specie il legislatore non ha stabilito un collegamento tra determinati titoli di reato e l'applicazione necessaria di determinate misure cautelari, come quella carceraria, nei termini di una presunzione assoluta, facendo leva semplicemente sulla loro gravità astratta e sull'allarme sociale da essi destato (sentenza n. 45 del 2014). Non è infatti superfluo ribadire, sul punto, che il compito di pronunciarsi in materia cautelare, valutando la sussistenza delle relative esigenze (con particolare riferimento a quella contenuta nell'art. 274, comma 1, lettera c, cod. proc. pen.) e approntando la misura eventualmente ritenuta più idonea, non può nel caso di specie che spettare in ultima istanza al giudice della convalida, chiamato a liberamente valutare gli elementi forniti dal pubblico ministero.

Del resto, il collegamento tra la discrezionale scelta legislativa intorno all'allarme sociale generato da determinati delitti e la correlata possibilità che, in relazione ad essi, si proceda all'arresto in flagranza e si applichino, anche in deroga ai limiti edittali previsti, misure cautelari coercitive è di particolare evidenza nel caso dell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., che ha una struttura e una *ratio* non omogenee rispetto a quelle del primo comma del medesimo articolo. Non solo perché quest'ultimo prevede limiti generali di pena, laddove il secondo comma rimanda invece a fattispecie determinate, da intendersi in modo tassativo e non ancorate a soglie edittali massime predeterminate, ma anche





perché il catalogo di cui al medesimo art. 381, comma 2, cod. proc. pen. ha operato col tempo - a riprova dell'inerenza dei suoi contenuti a scelte politiche discrezionali - quale catalogo aperto, nel quale sono stati via via inseriti ulteriori delitti rispetto a quelli originariamente previsti, e nel quale figurano oggi delitti che si prestano ad essere ricondotti anche alla categoria generale del primo comma, come nel caso della violazione di domicilio di cui all'art. 614, primo e secondo comma, cod. pen. (art. 381, comma 2, lettera *f-bis*, cod. proc. pen.), punita con la pena della reclusione fino a quattro anni, dell'appropriazione indebita di cui all'art. 646 cod. pen. (art. 381, comma 2, lettera *l*, cod. proc. pen.), punita con la pena della reclusione fino a cinque anni, ovvero delle fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali di cui all'art. 495-*ter* cod. pen. (art. 381, comma 2, lettera *m-quater*, cod. proc. pen.), punite con la pena della reclusione fino a sei anni.

Fermo rimanendo, pertanto, il rispetto del complesso dei principi costituzionali attinenti alla tutela della libertà personale, e in particolare del principio di tassatività (art. 13, comma terzo, Cost.), deve pertanto essere ribadito come nella materia *de qua* spetti al legislatore il compito di individuare presupposti e condizioni per l'esercizio dell'azione punitiva dello Stato, raccordando le relative scelte, anche quelle concernenti i presupposti per l'applicazione delle misure cautelari, all'apprezzamento dei fatti generatori di allarme sociale. Tali scelte incontrano i soli limiti della non manifesta irragionevolezza e della non arbitrarietà, che, nel caso di specie, per le ragioni sin qui esposte, non possono ritenersi superati.

5.2.- Né, per quanto detto, le norme censurate danno luogo, nel caso di specie, a una disparità di trattamento lesiva degli artt. 3 e 13 Cost.

Il giudice rimettente ha addotto a sostegno delle censure una serie di esempi, da cui tuttavia non è dato ricavare alcun elemento a supporto della pretesa disparità di trattamento subita dall'arrestato nel giudizio *a quo*.

Le situazioni poste a raffronto sono infatti, nella maggior parte dei casi, inconferenti e inidonee a essere commisurate rispetto a quella sub iudice, perché riferite a situazioni del tutto eterogenee e non comparabili, come nel caso di delitti integrati nella sola forma tentata ovvero nel caso in cui la disparità sia riferita all'applicazione della custodia cautelare in carcere. Né è fondata la censura relativa alla disparità di trattamento subita dal soggetto arrestato e accusato di furto semplice (delitto ricompreso nell'art. 381, comma 2, lettera *g*, cod. proc. pen.) rispetto a chi sia accusato di cessione di stupefacenti ai sensi dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), quando ricorre la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 4, cod. pen., in relazione alla quale è consentito l'arresto facoltativo in flagranza secondo quanto prevede l'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., ma non l'applicazione della misura custodiale domiciliare, perché punita con pena inferiore a quattro anni e per la quale non opera la deroga di cui all'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. Anche in questo caso, il giudice pone a raffronto situazioni marcatamente eterogenee, sia con riferimento alla struttura dei reati che al bene giuridico rispetto ai quali essi si pongono a presidio, sicché non è dato a questa Corte di addivenire a una pronuncia che, senza inficiare la scelta non manifestamente irragionevole del legislatore di consentire al giudice della convalida l'adozione in deroga delle misure custodiali per i delitti di cui all'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., consenta di superare il problema denunciato dal rimettente.

Pertanto, il fatto che siano stati indicati a paragone una quantità di reati, tra loro diversi, e non soltanto uno od alcuni di essi, mostra chiaramente che nessuno di questi è in grado di costituire un modello comparativo. Ed è noto che «anche in presenza di norme manifestamente arbitrarie o irragionevoli, solo l'indicazione di un *tertium comparationis* idoneo, o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, può legittimare l'intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore. Se così non fosse, l'intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore (sentenze n. 236 e n. 148 del 2016)» (sentenza n. 207 del 2017).

5.3.- Non può peraltro non rilevarsi come la deroga ai termini massimi della pena detentiva edittale previsti per l'adozione delle misure cautelari coercitive, non irragionevolmente disposta dal legislatore con le disposizioni censurate, presenti profili problematici che, pur senza dare luogo alla illegittimità costituzionale delle disposizioni qui in esame, tuttavia rendono opportuno un intervento che eccede l'ambito del sindacato di costituzionalità. In proposito, non può non considerarsi che la disciplina dei presupposti per l'adozione delle misure cautelari, anche di quella custodiale in carcere, originariamente coordinata con quelli per le misure precautelari, ha subito numerose variazioni nel corso degli anni, sicché sarebbe auspicabile un intervento del legislatore volto a ricondurre il rapporto tra misure precautelari e misure cautelari coercitive all'originario coordinamento quanto ai presupposti per la loro adozione.

6.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, cod. proc. pen. devono essere dichiarate non fondate in riferimento a entrambi i parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 280, comma 1, e 391, comma 5, del codice di procedura penale, sollevate dal Tribunale ordinario di Firenze, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200137

N. 138

*Sentenza 10 giugno - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Trabocchi - Recupero e valorizzazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s).

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. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese), e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-19 agosto 2019, depositato in cancelleria il 14 agosto 2019, iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito il Giudice relatore Mario Rosario Morelli 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 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con il ricorso in epigrafe, l'art.1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)», denunciandone il «contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione».

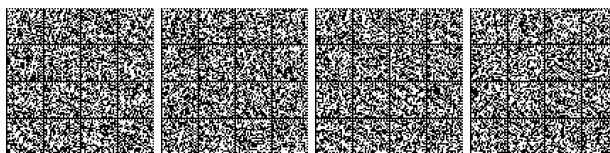
1.1.- L'impugnata legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019, sub lettera *c*) del suo art. 1, comma 1, integra l'art. 3-*ter* della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009, inserendovi (dopo il comma 3) i seguenti ulteriori commi:

«3-*bis*. Limitatamente ai trabocchi, al fine di ottimizzare e valorizzare l'attività di ristorazione svolta dagli stessi in relazione all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale ed extra regionale, è definita una superficie complessiva di occupazione massima di 2.000 metri quadrati comprensiva di specchio acqueo e strutture componenti il trabocco. Nell'ottica del perseguimento degli scopi didattico-culturali richiamati nel presente comma, il titolare della struttura promuove la diffusione della storia del trabocco, quale elemento essenziale della tradizione locale; per i medesimi fini la Regione Abruzzo, nell'ambito delle risorse stanziare annualmente in bilancio per le attività turistiche e culturali, d'intesa con i titolari delle strutture, sostiene visite guidate sui trabocchi, nell'ottica soprattutto di promuovere l'immagine della costa teatina dei trabocchi sull'intero territorio nazionale ed extra nazionale.

3-*ter*. La parte di struttura componente il trabocco destinata a ristorazione aperta al pubblico non può eccedere la superficie di 160 metri quadrati calpestabili e la parte di struttura destinata ai servizi accessori connessi alla ristorazione, quali cucina e servizi, non può eccedere la superficie di 50 metri quadrati calpestabili. L'attività di ristorazione può essere svolta sul trabocco con un'accoglienza massima di sessanta persone, inclusi ospiti e personale.

3-*quater*. La superficie occupata dalla passerella d'accesso è esclusa dal computo dei parametri massimi individuati dal comma 3-*ter*. La relativa superficie è determinata in base alla distanza del trabocco dalla costa. La larghezza massima consentita della passerella di accesso è di 2 metri, adeguata alla normativa vigente in materia di sicurezza per la pubblica incolumità delle persone ed a quella in materia di abbattimento delle barriere architettoniche.

3-*quinquies*. Gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi entro i limiti di superficie di cui ai commi 3-*bis* e 3-*ter* sono comunque subordinati al rispetto delle disposizioni edilizie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto compatibili ed applicabili, delle prescrizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e antincendio vigenti, fermi restando i pareri, le autorizzazioni ed i nullaosta delle autorità competenti, laddove previsti dalla normativa statale in materia in relazione alla tipologia di intervento. Per la verifica statica si applicano le disposizioni di cui alla lettera *d-bis*) del comma 4 dell'articolo 3 della L.R. 71/2001.



3-*sexies*. Per i trabocchi situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico e per quelli vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione sono in ogni caso consentiti previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo. Restano comunque ferme le prescrizioni in materia poste da norme ambientali o paesaggistiche nazionali e regionali».

1.2.- Secondo il ricorrente, le riferite disposizioni violerebbero, appunto, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., attraverso l'interposizione degli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 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), poiché la nuova disciplina regionale in materia di recupero e valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese determinerebbe - per i motivi di cui più ampiamente e direttamente si dirà nel Considerato in diritto - la violazione della competenza esclusiva statale relativa alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

2.- La Regione Abruzzo, costituitasi, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso in ragione della sua genericità e ne ha, in subordine, contestato la fondatezza, ascrivendo l'intervento normativo in questione alla sua competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali, sostenendone la coerenza ai principi statali di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio e sottolineandone l'obiettivo di disciplina dell'uso dei trabocchi, per assicurarne «le migliori condizioni di fruizione, al fine di promuoverne la conoscenza e lo sviluppo anche oltre i confini regionali e nazionali, in piena aderenza con quanto sancito dall'art. 6 del Codice».

La resistente ha anche depositato brevi note, ai sensi e nel termine di cui al punto 1, lettera *c*), del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, recante misure per l'emergenza da Covid-19.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)». E, con il ricorso di cui si è in narrativa detto, ne prospetta il contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, anche in relazione agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 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).

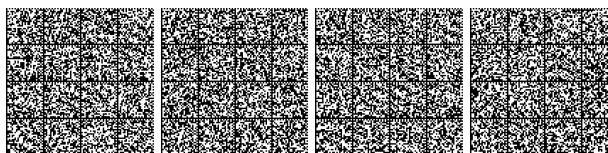
1.1.- La disposizione denunciata modifica ed integra, in particolare, l'art. 3-*ter* della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009, sia sostituendone il titolo (con la nuova rubrica «Valorizzazione turistica dei caliscendi e dei trabocchi»), sia inserendovi, dopo il comma 3, i successivi commi da 3-*bis* a 3-*sexies*.

Sarebbero, appunto, le nuove disposizioni - così introdotte (dal legislatore regionale del 2019) nel corpus dell'art. 3-*ter* della precedente legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009 - ad arrecare il prospettato vulnus agli evocati parametri costituzionali e alle correlate norme interposte.

1.2.- Nel motivare l'impugnazione così proposta, il ricorrente premette che i trabocchi (denominati anche travocchi o trabucchi) - antiche costruzioni realizzate in legno e consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, dalla quale si allungano macchine da pesca - sono tutelati come beni del patrimonio culturale ai sensi dell'art. 142 del cod. beni culturali «in quanto ricadenti nella fascia costiera di cui alla lettera *a*) del medesimo articolo, ed in parte anche in quanto ricadenti all'interno del perimetro di riserve naturali regionali (Sistema di aree protette della Costa Teatina) di cui alla lettera *f*)».

Sottolinea poi che la «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» rientra bensì tra le competenze del legislatore regionale (art. 117, terzo comma, Cost.), ma solo a titolo di legislazione concorrente, il cui esercizio non può, pertanto, prescindere dai principi fondamentali dettati in materia dal legislatore statale, quali appunto recati dalle disposizioni evocate come norme interposte.

Prospetta, quindi, che con tali principi il legislatore regionale abruzzese - attraverso il suddetto intervento normativo del 2019 - si sia posto in contrasto, per avere dettato una disciplina unilaterale dei trabocchi, che fissa parametri dimensionali di riferimento per gli interventi su detti manufatti «con valori non previsti dalle norme statali di settore» e che «per di più interferisce con i Piani Demaniali Marittimi Comunali (PDMC) laddove essi contengono specifiche [norme] molto più restrittive di quelle proposte dalla legge in esame», conseguendone, in definitiva, la lesione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.





2.- Al ricorso resiste, come detto, la Regione Abruzzo che, preliminarmente, ne eccepisce l'inammissibilità per genericità della sua formulazione e, in subordine, ne contesta la fondatezza, sul rilievo che l'intervento normativo da essa attuato sarebbe stato svolto nel pieno rispetto dei richiamati principi statali.

3.- È pregiudiziale l'esame dell'eccezione di inammissibilità formulata dalla resistente sul presupposto che il ricorso si limiti ad «evocare in modo cumulativo, generico e indistinto una pluralità di norme ordinarie [...] intese quali parametri interposti [...] senza tuttavia specificare le ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con ciascuno dei parametri invocati».

3.1.- La riferita eccezione non è suscettibile di accoglimento.

Contrariamente all'avverso assunto, la complessiva, ancorché succinta, motivazione del ricorso consente, infatti, di individuare, con sufficiente chiarezza, sia le disposizioni impugnate, i parametri costituzionali asseritamente violati e la normativa statale di riferimento (quest'ultima, anzi, anche sovrabbondantemente richiamata), sia le ragioni del prospettato contrasto delle prime con i secondi. E tanto basta perché l'impugnativa superi il vaglio preliminare di ammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 245, n. 152 e n. 109 del 2018).

4.- Nel merito - esclusa preliminarmente la fondatezza della formale e generica doglianza di "unilateralità" dell'impugnato intervento normativo regionale, poiché le procedure collaborative tra Regione e Stato non rilevano nel sindacato di costituzionalità della legge (*ex plurimis*, sentenze n. 233 del 2019 e n. 195 del 2004) - può, quindi, passarsi all'esame delle specifiche censure rivolte dal ricorrente alle nuove disposizioni introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019.

4.1.- Le suddette disposizioni - è opportuno ricordarlo - si raccordano, in linea di continuità e con finalità integrativa, ad una risalente sequenza normativa della Regione Abruzzo attinente, appunto, ai trabocchi della propria fascia costiera.

4.1.1.- Già la legge della reg. Abruzzo n. 93 del 1994 si proponeva, infatti, l'obiettivo di attuare una puntuale valorizzazione del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato da quei manufatti, promuovendone il recupero e una utilizzazione non contrastanti con la loro naturale destinazione e con i loro valori tipici estetici, tecnologici e paesaggistici. E, a tal fine, definiva all'art. 1, i trabocchi e il «quadro d'insieme» circostante come «beni culturali primari».

4.1.2.- La legge reg. Abruzzo n. 71 del 2001 confermava la valenza di bene culturale dei trabocchi e dell'area circostante, compreso il tratto di mare per una fascia di cinquanta metri, come «quadro d'insieme» (art. 2).

Detta legge stabiliva altresì che:

- per utilizzazione del trabocco, nel periodo della stagione balneare, nel quadro della valorizzazione turistica della costa abruzzese (e dell'attuazione delle disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), si intendeva anche l'attività di ristorazione con uso di prodotto ittico della struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del mare Adriatico (art. 3, comma 2);

- i Comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e delle vigenti disposizioni statali e regionali, avrebbero dovuto esercitare i poteri di governo e vigilanza edilizia ed urbanistica sulle strutture anche con riferimento al piano demaniale marittimo comunale nonché i poteri di governo e vigilanza in materia di autorizzazione stagionale all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande sulle strutture stesse (art. 3, comma 5);

- era fatto divieto assoluto di utilizzare i trabocchi per scopi diversi da quelli previsti da quella stessa legge e dalle leggi statali in materia, di modificare le caratteristiche costruttive originarie del trabocco, nonché di realizzare qualunque intervento di trasformazione edilizia, ad eccezione di quelli strettamente necessari per la conservazione, ottimizzazione della funzionalità e superamento delle barriere architettoniche (art. 3, comma 6).

4.1.3.- Le disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2001 - sostanzialmente ribadite, nel loro contenuto, dalla legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009 - sono state, quindi, integrate dalla successiva legge della regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), che vi ha aggiunto il Capo II, recante i nuovi artt. 3-*bis* e 3-*ter*, in tema di recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese.

In particolare, con l'art. 3-*bis* (della legge reg. n. 13 del 2009, come integrata dalla citata legge reg. n. 38 del 2010) è stato espressamente previsto che la Regione intendeva perseguire una ulteriore specifica valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa abruzzese (comma 1), precisando che costituiscono i cosiddetti "caliscendi" o "bilancini" quelle strutture costituite da «una trave in legno inclinata ed aggettante verso il mare con all'estremità una rete tesa da telaio quadrangolare con baracche destinate a proteggere i pescatori e le loro attrezzature da eventi meteorologici» (comma 2).

Con il nuovo art. 3-*ter* si è, inoltre, puntualizzato che nei manufatti adibiti a "caliscendi" sono consentiti interventi di ristrutturazione e di ripristino, in modo conforme alle norme igienico-sanitarie, ed un eventuale ampliamento non superiore al 20 per cento della superficie coperta esistente, all'interno dello spazio complessivo oggetto di concessione



(comma 1), sempreché finalizzati, tali interventi, a: «a) conservare l'attività di pesca per diletto e luogo d'incontro; b) conservare il carattere provvisorio dei manufatti; c) assicurare l'uso di materiali naturali (legno massello) opportunamente verniciato con i tipici colori pastello; d) a non arrecare inquinamento luminoso o violazioni al codice della navigazione; e) escludere l'uso di legno lamellare o comunque non verniciato, materiali plastici e/o metallici; f) garantire il rispetto dei requisiti igienico-sanitari di legge» (comma 2).

L'intervento normativo del 2010 aveva, quindi, riguardato la disciplina più specifica attinente ai cosiddetti "caliscendi", senza investire quella più ampia dei trabocchi in generale.

Ed è una tale disciplina che è stata appunto poi introdotta dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019.

Secondo la resistente, le nuove disposizioni sarebbero volte a regolamentare l'utilizzazione dei trabocchi mediante la fissazione di appositi criteri, di parametri di superficie e di presenze nei loro limiti massimi al duplice scopo di adeguare, per un verso, l'attività di ristorazione ivi svolta all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale e dai territori extraregionali e di evitare, per altro verso, che la fruizione incontrollata degli stessi possa comprometterne il carattere storico-culturale.

5.- La materia disciplinata dalla normativa impugnata è, dunque, quella attinente ai beni culturali, segnata dalla linea di confine (che, nella specie, il ricorrente ritiene superata e la resistente reputa invece rispettata) che separa la "valorizzazione" dalla "tutela" di detti beni.

Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle "due aree funzionali" della "tutela" e della "valorizzazione" la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda.

Con gli artt. 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione.

Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili.

6.- Alla luce di tali premesse, le censure specificamente rivolte dal ricorrente ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione impugnata non risultano fondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati.

6.1.- Quanto al comma 3-bis, al di là del riferimento generico alla possibile lesione del "quadro di insieme" di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 93 del 1994, l'introduzione del riferimento a una "superficie complessiva di occupazione massima" effettivamente risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali (anche extraregionali) demandate alla promozione della storia degli stessi trabocchi; il che non eccede l'ambito dei poteri propriamente spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 7 del cod. beni culturali, siccome riferibile alla disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone con disabilità, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura, comprendendosi in essa anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. D'altra parte le caratteristiche degli interventi in questione sono tali da escludere che sia concretamente apprezzabile una lesione della tutela di detto patrimonio.

Non è poi, comunque, esatto che i nuovi parametri di superficie dei trabocchi vadano - come presupposto dal ricorrente - a sommarsi all'aumento del 20 per cento, già previsto dal citato art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009, poiché quest'aumento è testualmente riferito ai soli "caliscendi".

Mentre, quanto alla paventata interferenza della disposizione censurata con i piani demaniali marittimi comunali (PDMC), correttamente osserva in contrario la Regione che detta norma non implica la diretta applicabilità dei limiti massimi di superficie da essa indicati, né autorizza la deroga rispetto ai PDMC. Il Comune, infatti, in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa che sia eventualmente contenuta nel proprio PDMC; e, a parte ciò, resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabocco prevista dalla legge regionale.



6.2.- La destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-ter, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale (non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità), e la puntuale regolamentazione di tale attività (con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili), non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato.

6.3.- A sua volta, la maggior ampiezza della passerella di accesso al trabocco, prevista dal comma 3-quater è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali.

6.4.- Il comma 3-quinquies è formalmente coinvolto anch'esso nell'impugnativa, ma in concreto non è raggiunto da alcuna specifica censura. E, comunque, si sottrae anche alla doglianza, formulata in via generale dal ricorrente, di invasione della sfera di attribuzioni riservate allo Stato, prevedendo (detto comma), al contrario, che gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi debbano necessariamente conformarsi alle prescrizioni statali relative agli ambiti edilizio, igienico-sanitario, sicurezza e antincendio.

6.5.- Analoghe considerazioni valgono per la disposizione di cui al comma 3-sexies. La quale depone anzi in senso contrario all'asserito sconfinamento del legislatore regionale dal perimetro della propria competenza in materia, in quanto espressamente prevede che i nuovi interventi relativi ai trabocchi rimangano assoggettati all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale (e, in particolar modo, dell'autorizzazione concernente gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21, e di quella paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004). Tali autorizzazioni, ovviamente, non possono altrimenti articolarsi che nelle forme procedurali contemplate dalla stessa normativa statale (non risultandone affatto previste altre dalla Regione), come, oltretutto, già precisato nel precedente comma 3-quinquies, in base al quale restano «fermi [...] i pareri, le autorizzazioni ed i nullaosta delle autorità competenti, laddove previsti dalla normativa statale in materia in relazione alla tipologia di intervento».

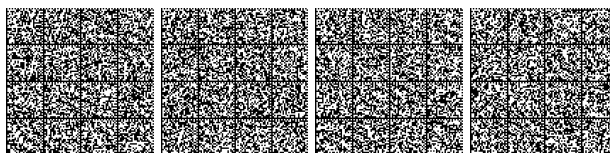
Teme, infine, il ricorrente, che gli interventi autorizzabili possano dar luogo ad “oscura e preoccupante applicazione” nel caso di trabocchi «abbandonati o scomparsi», qualora non sia agevole accertarne la superficie originaria. Ma una tale preoccupazione non ha ragion d'essere.

I trabocchi “abbandonati” sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti) ma addirittura auspicabili; mentre i trabocchi “scomparsi” non possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 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), 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*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_200138

N. 139

*Sentenza 10 giugno - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Processo minorile - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Potere del giudice di disporre la misura nella fase delle indagini preliminari - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento, violazione della finalità rieducativa della pena e del *favor* per la protezione della gioventù - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto del Presidente della Repubblica, 22 settembre 1988, n. 448, art. 28.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Firenze nel procedimento penale a carico di G. Q., con ordinanza dell'11 marzo 2019, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.





Visti l'atto di costituzione di G. Q., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
uditi il Giudice relatore Stefano Petitti, l'avvocato Michele Passione per G. Q., e l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'udienza pubblica del 10 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 dell'avvocato Michele Passione pervenuta in data 21 maggio 2020;  
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 marzo 2019, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui non prevede che il giudice, sentite le parti, possa disporre con ordinanza la sospensione del procedimento con contestuale messa alla prova nella fase delle indagini preliminari».

1.1.- Secondo quanto espone l'ordinanza di rimessione, G. Q., indagato per i reati di violenza privata e lesione personale aggravata che egli avrebbe commesso all'età di sedici anni, ha presentato, tramite il proprio difensore, istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova, dopo avere ricevuto l'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

1.2.- Il rimettente osserva che la messa alla prova nel corso delle indagini preliminari è prevista per gli adulti, a norma dell'art. 464-ter del codice di procedura penale, non anche per i minori, per i quali l'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 si riferisce alla sospensione del «processo» per messa alla prova dell'«imputato», in tal modo evidenziando che la messa alla prova del minorenne può essere disposta «solo dopo l'esercizio dell'azione penale e, quindi, in nessun caso ad opera del giudice per le indagini preliminari».

Il giudice *a quo* nota come ciò trovi conferma nell'art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988, che, per il caso di esito negativo della prova del minore, richiama le norme sulla celebrazione delle udienze - preliminare e dibattimentale -, nelle quali sarebbe pertanto da individuare «la sede «naturale» di applicazione dell'istituto», viceversa inapplicabile «prima dell'udienza preliminare».

In ragione di queste univoche disposizioni, la messa alla prova in fase di indagini preliminari, pur essendo stata consentita per gli adulti dal sopravvenuto art. 464-ter cod. proc. pen., non potrebbe estendersi al processo minorile, rispetto al quale le norme del codice di rito trovano applicazione meramente residuale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988.

2.- Nella parte in cui non consente la messa alla prova del minore nella fase delle indagini preliminari, l'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 violerebbe gli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost.

2.1.- Sarebbe violato il principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché, consentita per l'adulto, la messa alla prova nella fase delle indagini preliminari resterebbe ingiustificatamente preclusa al minorenne, che pure ne faccia richiesta tramite difesa tecnica.

Tale preclusione sarebbe contraria all'obiettivo tipico della giustizia minorile, quello di promuovere la rapida uscita del minore dal circuito penale mediante un intervento istituzionale tempestivo e individualizzato.

2.2.- Sarebbe altresì violato il finalismo dei trattamenti sanzionatori di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., poiché l'efficacia rieducativa della messa alla prova esige che questa sia prossima quanto più possibile al tempo di commissione del reato, venendo quindi diminuita dalla necessità di attendere la celebrazione dell'udienza preliminare.

Ad avviso del rimettente, «quanto più ci si allontana dal tempo in cui si colloca il fatto-reato tanto meno il minore coinvolto nella relativa vicenda giudiziaria potrà avvertire l'effetto rieducativo e risocializzante degli impegni che caratterizzano il progetto di intervento».

2.3.- Infine, sarebbe violato l'art. 31, secondo comma, Cost., che impegna la Repubblica a favorire gli istituti necessari alla protezione della gioventù, qual è la messa alla prova del minorenne.

La dilazione procedimentale della messa alla prova ne sminuirebbe la «valenza «protettiva»», riducendone l'efficacia «in termini di promozione del recupero e del cambiamento personale e sociale del minore coinvolto in un procedimento penale».



3.- La rilevanza delle questioni viene dal giudice *a quo* correlata al fatto che G. Q., tramite difesa tecnica, ha chiesto di essere messo alla prova dopo avere ricevuto l'avviso di conclusione delle indagini e ancora prima dell'udienza preliminare, con riferimento a reati la commissione dei quali egli non contesta, avendo peraltro l'Ufficio servizio sociale minorenni di Firenze attestato che il giovane parla della propria condotta delittuosa con «serietà e schiettezza».

3.1.- Il rimettente invoca pertanto una sentenza additiva, che consenta al giudice per le indagini preliminari di disporre la messa alla prova dell'indagato minorenne, il quale ne faccia istanza, previa audizione delle parti in apposita udienza camerale, con formulazione dell'imputazione ad opera del pubblico ministero, in analogia alla previsione dell'art. 464-ter cod. proc. pen., e con elaborazione del progetto di intervento dei servizi minorili.

Secondo il giudice *a quo*, l'apporto delle competenze specialistiche dei giudici onorari che integrano il collegio in udienza preliminare non andrebbe perduto, in quanto il giudice per le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 448 del 1988, può sempre sentire il parere di esperti, «tra i quali» - precisa il rimettente - «possono certamente annoverarsi anche gli stessi componenti onorari del Tribunale per i minorenni».

4.- Con atto depositato il 6 settembre 2019, si è costituita in giudizio la parte privata, G. Q., instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988.

4.1.- A sostegno delle motivazioni dell'ordinanza di rimessione, la parte privata osserva che l'udienza preliminare, specie nei riguardi degli imputati liberi, viene sovente fissata a notevole distanza di tempo dall'avviso di conclusione delle indagini, ciò che pregiudica l'efficacia della messa alla prova nel conseguimento dell'obiettivo della celere fuoriuscita del minore dal circuito penale.

5.- Con atto depositato il 9 settembre 2019, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, infondate.

5.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto ipotetiche e premature, poiché sollevate in una fase nella quale ancora non è stato acquisito il progetto di intervento dei servizi minorili, che pur costituisce un presupposto indefettibile della messa alla prova.

Sarebbe poi inammissibile, per genericità e difetto di pertinenza, l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., non avendo il rimettente chiarito le specifiche ragioni per cui tali parametri verrebbero attinti dal mero differimento della messa alla prova all'udienza preliminare, «sede nella quale la composizione del giudice collegiale offre le massime garanzie per la migliore decisione a favore del minore stesso».

5.2.- Nel merito, la violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe da escludere, poiché l'eterogeneità della messa alla prova degli adulti rispetto a quella dei minori impedirebbe di utilizzare l'art. 464-ter cod. proc. pen. come *tertium comparationis*; inoltre, avendo questa Corte, con la sentenza n. 1 del 2015, rimarcato l'essenzialità della composizione interdisciplinare del giudice collegiale nell'udienza preliminare minorile, il differimento delle valutazioni di messa alla prova a tale udienza risulterebbe pienamente giustificato.

Riguardata nella prospettiva della conformazione dell'organo giudicante, l'impraticabilità di una valutazione precoce della messa alla prova del minore ad opera del giudice per le indagini preliminari, organo monocratico togato, sarebbe coerente con la realizzazione delle finalità rieducative ex art. 27, terzo comma, Cost. e col favore per gli istituti di protezione della gioventù ex art. 31, secondo comma, Cost.

6.- Con memoria depositata il 19 maggio 2020, la parte privata è tornata a sollecitare l'accoglimento delle questioni.

6.1.- In replica alle eccezioni di inammissibilità della difesa statale, essa ha osservato che le questioni non sono affatto premature, malgrado il giudice *a quo* non abbia ancora acquisito il progetto di intervento dei servizi minorili, atteso che il giudice per le indagini preliminari in tanto potrebbe acquisire il progetto medesimo in quanto, per l'appunto, le odierne questioni fossero accolte, col conseguente riconoscimento a detto giudice del potere di disporre la messa alla prova del minore; né l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. sarebbe generica o non pertinente, essendo anzi specificamente connessa alla funzione rieducativa e protettiva della messa alla prova minorile.

6.2.- Nel merito, la parte insiste nel denunciare che l'impossibilità per il minore di accedere alla messa alla prova già durante le indagini preliminari ne pregiudica l'interesse costituzionalmente rilevante a una celere fuoriuscita dal circuito penale, ciò che sarebbe viepiù irragionevole dal momento che analoga preclusione non vige per l'indagato adulto.



*Considerato in diritto*

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la messa alla prova del minore possa essere disposta nella fase delle indagini preliminari.

1.1.- Atteso che l'art. 464-ter del codice di procedura penale consente la messa alla prova in fase di indagini preliminari per l'adulto, l'esclusione di un'analoga possibilità per il minore, quale emerge dal tenore letterale della disposizione censurata, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento, con l'effetto, contrario al finalismo rieducativo del trattamento sanzionatorio e al favor per la protezione della gioventù, di impedire il più celere affrancamento penale del minore.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in quanto, essendo state sollevate ancora prima dell'acquisizione del progetto di intervento dei servizi minorili, le questioni stesse sarebbero ipotetiche e premature, atteso che la disponibilità del progetto dei servizi è un presupposto indefettibile di ogni valutazione sulla messa alla prova.

2.1.- L'eccezione è infondata.

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la questione incidentale è inammissibile perché ipotetica o prematura se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale o successiva, ciò che esclude la rilevanza attuale della questione stessa (*ex plurimis*, sentenze n. 217 del 2019, n. 140 del 2018, n. 60 del 2014 e n. 317 del 2009; ordinanze n. 277 del 2010, n. 77 del 2009 e n. 142 del 2006).

Nel caso in scrutinio, se è vero che il giudice *a quo* non ha ancora acquisito il progetto di intervento, avendo basato le sue considerazioni su una semplice attestazione dei servizi minorili circa la «serietà e schiettezza» del giovane indagato, è altresì vero che la soluzione dell'incidente di costituzionalità si situa «a monte» dell'acquisizione del progetto medesimo.

Infatti, è proprio la norma censurata che, negando al giudice per le indagini preliminari il potere di disporre la messa alla prova minorile, gli impedisce di acquisire il progetto di intervento funzionale alla prova stessa, ciò che mette in chiara luce la rilevanza attuale delle sollevate questioni.

3.- L'Avvocatura ha altresì eccepito l'inammissibilità delle questioni per genericità e difetto di pertinenza, in rapporto ai parametri di cui agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., l'evocazione dei quali avrebbe mancato di confrontarsi con l'evidenza che sono proprio gli obiettivi costituzionali di rieducazione e protezione del minore ad esigere il rinvio di ogni valutazione sulla messa alla prova all'udienza preliminare, sede nella quale il giudice minorile ha una struttura collegiale ed interdisciplinare idonea a quel tipo di valutazione.

3.1.- L'eccezione è infondata.

La giurisprudenza costituzionale segnala la necessità di tenere sempre distinte la genericità della questione come motivo di inammissibilità dall'infondatezza della questione come giudizio di merito (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2020, n. 206 e n. 29 del 2019, n. 84 e n. 69 del 2017).

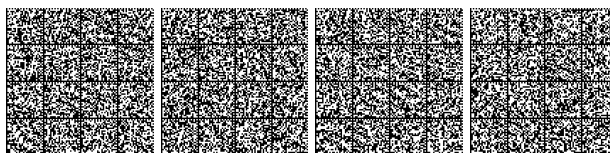
Nel denunciare come ostativa a un'efficace rieducazione e protezione del minore l'impossibilità di disporre la messa alla prova in tempi abbreviati, cioè anteriormente all'udienza preliminare, l'evocazione dei parametri di cui agli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. solleva questioni specifiche e pertinenti, dunque ammissibili.

Anticipato dalla difesa statale sul piano del giudizio di ammissibilità delle questioni, il tema della collegialità e interdisciplinarietà del giudice dell'udienza preliminare minorile trova più esatta collocazione sul piano del giudizio di merito, laddove concorre ad una valutazione di infondatezza, per quanto di seguito si espone.

4.- Nel merito, le questioni sono infondate.

4.1.- L'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, al comma 1, stabilisce che «[i]l giudice, sentite le parti, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando ritiene di dover valutare la personalità del minorenne all'esito della prova disposta a norma del comma 2»; il comma 2 prevede appunto che «[c]on l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minorenne ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, anche in collaborazione con i servizi locali, delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno»; ordinanza contro la quale, ai sensi del comma 3, «possono ricorrere per cassazione il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore».

Il comma 4 del medesimo art. 28 escludeva che potesse farsi luogo a sospensione con messa alla prova «se l'imputato chiede il giudizio abbreviato o il giudizio immediato», ma tale esclusione è stata dichiarata illegittima da questa Corte, riguardo ad entrambi i riti speciali, con la sentenza n. 125 del 1995.



Ai sensi dell'art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988, decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento del minore e dell'evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia dato esito positivo; «[a]ltrimmenti provvede a norma degli articoli 32 e 33», disposizioni, queste ultime, che disciplinano lo svolgimento dell'udienza preliminare e, rispettivamente, dell'udienza dibattimentale.

L'art. 27 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), al comma 1, dispone che il giudice provvede alla sospensione con messa alla prova sulla base di un progetto di intervento elaborato dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali.

I commi 4 e 5 del medesimo art. 27 regolano l'interlocuzione tra i servizi ed il «collegio che ha disposto la sospensione del processo», quest'ultimo in persona del presidente o di un componente da lui delegato.

4.1.1.- Il tenore letterale dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, con l'impiego delle dizioni «processo» e «imputato», univoche nel presupporre l'avvenuto esercizio dell'azione penale, indica chiaramente che la messa alla prova del minore non può essere disposta nel corso delle indagini preliminari, prima dell'esercizio dell'azione, e quindi anteriormente all'udienza preliminare.

Se ne trae conferma dall'art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988, che, per l'ipotesi di esito negativo della prova, restituisce il processo quantomeno alla fase dell'udienza preliminare, della quale, invero, richiama la disciplina tramite rinvio al successivo art. 32.

Se ne trae ulteriore conferma dal riferimento dell'art. 27 del d.lgs. n. 272 del 1989 al «collegio che ha disposto la sospensione del processo», organo che, per avere struttura collegiale, non può essere il giudice per le indagini preliminari, posto che quest'ultimo, a norma dell'art. 50-bis, comma 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), inserito dall'art. 14 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), è un giudice singolo, a differenza del giudice dell'udienza preliminare minorile, il quale viceversa, a norma dell'art. 50-bis, comma 2, è un organo collegiale interdisciplinare, «composto da un magistrato e da due giudici onorari, un uomo e una donna».

4.2.- Aggiunto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), l'art. 464-ter cod. proc. pen. contempla la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari, disponendo che il giudice, cui tale richiesta sia presentata, trasmette gli atti al pubblico ministero affinché esprima entro cinque giorni l'eventuale consenso, in uno alla formulazione dell'imputazione.

Se non deve pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'art. 129 cod. proc. pen., il giudice decide sulla richiesta di messa alla prova con ordinanza nel corso della stessa udienza, sentite le parti e la persona offesa, oppure in apposita udienza camerale partecipata (art. 464-quater cod. proc. pen.).

4.2.1.- L'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988, stabilendo che «[n]el procedimento a carico di minorenni si osservano le disposizioni del presente decreto e, per quanto da esse non previsto, quelle del codice di procedura penale», istituisce un rinvio mobile temperato dal criterio di sussidiarietà, sicché le disposizioni del codice di procedura penale sopravvenute al decreto sul procedimento minorile si applicano a quest'ultimo solo per quanto non previsto dalle disposizioni del decreto medesimo.

Risulta pertanto corretto il presupposto interpretativo delle questioni in scrutinio, cioè che il giudice per le indagini preliminari non può disporre la messa alla prova del minore, alla luce dell'art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988, nonostante la sopravvenienza dell'art. 464-ter cod. proc. pen., che pure ha consentito al medesimo giudice di disporre la messa alla prova dell'adulto.

4.3.- Questa Corte ha già illustrato la profonda differenza funzionale esistente tra la messa alla prova del minore e quella dell'adulto, l'una avente finalità essenzialmente rieducativa, l'altra viceversa connotata da innegabili tratti sanzionatori (sentenze n. 75 del 2020 e n. 68 del 2019).

L'eterogeneità di funzione si manifesta con particolare evidenza nella circostanza - sottolineata nella sentenza n. 68 del 2019 - che la messa alla prova del minore, al contrario di quella dell'adulto, è in larga parte svincolata da un rapporto di proporzionalità rispetto al reato per cui si procede, tanto da essere consentita per tutti i reati, compresi quelli puniti in astratto con la pena dell'ergastolo, la diversa gravità dei quali si riflette solo nel diverso termine massimo stabilito per la durata della sospensione del processo (art. 28, comma 1, del d.P.R. n. 448 del 1988).





Del resto, la finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile è stata rimarcata da questa Corte ancora prima che - con la legge n. 67 del 2014 - l'istituto fosse esteso all'adulto, essendosi osservato che proprio detta finalità ha indotto il legislatore a non subordinare la messa alla prova al consenso del minore, né a quello del pubblico ministero, viceversa affidandola unicamente alla discrezionalità del giudice (sentenza n. 125 del 1995).

4.3.1.- A differenza di quella del minore, la messa alla prova dell'adulto, oltre a incontrare limiti oggettivi in rapporto alla pena edittale del reato per cui si procede (art. 168-*bis* del codice penale), postula la richiesta specifica dell'imputato (art. 464-*bis* cod. proc. pen.) e, ove tale richiesta sia formulata nel corso delle indagini preliminari, il consenso del pubblico ministero (art. 464-*ter* cod. proc. pen.).

La messa alla prova dell'adulto si presenta, quindi, come un istituto di carattere "negoziale", perché espressivo di una libera opzione di convenienza dell'imputato; nella fase delle indagini preliminari, l'istituto acquista finanche una configurazione "patteggiata", per la necessità di un accordo tra l'indagato e il pubblico ministero; tutto ciò secondo un indirizzo di politica legislativa cui non sono estranee finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità.

Quale istituto ad applicazione officiosa e illimitata, non condizionata cioè dalla richiesta dell'imputato, né dal consenso del pubblico ministero, né sottoposta a limiti oggettivi di pena edittale, la messa alla prova del minore evidenzia caratteristiche specularmente opposte a quella dell'adulto, poiché l'essenziale finalità rieducativa ne plasma la disciplina in senso rigorosamente personologico, estraneo ogni obiettivo di deflazione giudiziaria.

4.4.- Sin dalla rubrica «[r]ichiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari», l'art. 464-*ter* cod. proc. pen. mostra di ispirarsi all'art. 447 cod. proc. pen., che disciplina la «[r]ichiesta di applicazione della pena nel corso delle indagini preliminari», entrambe le disposizioni contemplando un istituto "patteggiato" tra indagato e pubblico ministero, con evidenti finalità di economia processuale.

L'accostamento è confermato dal rilievo che, come per l'applicazione della pena su richiesta, anche per la messa alla prova in fase di indagini preliminari, con palese analogia tra le previsioni degli artt. 448 e 464-*ter* cod. proc. pen., il dissenso del pubblico ministero non è superabile dal giudice, salva la riproposizione dell'istanza in sede predibattimentale (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo 2016 - 29 luglio 2016, n. 33216, e sezione sesta penale, sentenza 21 ottobre 2015 - 2 febbraio 2016, n. 4171).

4.4.1.- Deve allora rammentarsi che questa Corte, nel giudicare legittimo l'art. 25 del d.P.R. n. 448 del 1988, laddove esclude l'operatività nel processo penale minorile dell'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, ha ritenuto che l'esclusione corrisponda «ad un ponderato bilanciamento tra le esigenze di economia processuale, che avrebbero consigliato di ammettere forme di "patteggiamento" anche nel procedimento a carico di imputati minorenni, e le peculiarità del modello di giustizia minorile adottato dall'ordinamento italiano, sorretto dalla prevalente finalità di recupero del minore e di tutela della sua personalità, nonché da obiettivi pedagogico-rieducativi piuttosto che retributivo-punitivi» (sentenza n. 272 del 2000).

Ancora prima, con la sentenza n. 135 del 1995, questa Corte ha osservato come l'istituto del "patteggiamento" possa condurre ad esiti incoerenti con la finalità rieducativa del processo penale minorile, essendo questo caratterizzato da amplissimi e incoercibili poteri discrezionali del giudice, in funzione dell'esigenza primaria di recupero del minore.

4.5.- La questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Firenze in riferimento all'art. 3 Cost. è infondata, dunque, poiché il *tertium comparationis*, che il giudice *a quo* individua nell'art. 464-*ter* cod. proc. pen., è eterogeneo rispetto alla norma censurata.

L'eterogeneità delle fattispecie in comparazione implica che non appaia irragionevole il differente trattamento, riservato dal legislatore alla messa alla prova dell'adulto, consentita anche in fase di indagini preliminari, e alla messa alla prova del minore, viceversa non consentita in quella fase.

La messa alla prova dell'adulto è prevista solo per reati di moderata gravità, rispetto ai quali l'ordinamento, per finalità di deflazione giudiziaria, sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato, sempre che l'imputato ne faccia richiesta e, nel caso di indagini preliminari in corso, il pubblico ministero vi consenta.

Viceversa, la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati, anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore.

4.5.1.- La finalità essenzialmente rieducativa della messa alla prova minorile si oppone a un'eccessiva anticipazione procedimentale delle relative valutazioni.

Nel modello elevato dal rimettente a *tertium comparationis*, l'adulto può chiedere la messa alla prova anche all'esordio delle indagini preliminari, non ponendo l'art. 464-*ter* cod. proc. pen. alcun limite iniziale di ordine temporale.



Se ciò può apparire coerente con la natura “negoziale” della messa alla prova dell’adulto e con l’oggettiva delimitazione edittale dei reati compatibili, non altrettanto sarebbe per la messa alla prova del minore, poiché quest’ultima, rientrando nell’esclusiva discrezionalità del giudice e potendo riguardare anche reati di elevata gravità, presuppone quantomeno una definizione approssimativa dei fatti, sintomatici delle reali necessità rieducative del minore indagato.

L’opzione legislativa di fissare nell’udienza preliminare, e quindi dopo l’esercizio dell’azione penale, il primo momento utile per la messa alla prova del minore corrisponde ragionevolmente all’esigenza di assicurare che le relative valutazioni siano esercitate su un materiale istruttorio sufficientemente definito, oltre che da un giudice strutturalmente idoneo ad apprezzarne tutti i riflessi personalistici.

4.6.- La scelta del legislatore di affidare la messa alla prova minorile al giudice dell’udienza preliminare, e di non consentirne una valutazione anticipata da parte del giudice per le indagini preliminari, trova la sua *ratio* anche nella struttura dell’organo giudicante, collegiale e interdisciplinare nell’un caso, monocratico e togato nell’altro.

4.6.1.- Questa Corte ha sottolineato come, nella prospettiva dell’adeguata protezione della gioventù di cui all’art. 31, secondo comma, Cost., la preminente funzione rieducativa del procedimento penale minorile trovi una fondamentale rispondenza nella particolare composizione “mista” del giudice specializzato, arricchita dalla dialettica interna tra la componente togata e quella esperta: «[è], infatti, grazie alle competenze scientifiche dei soggetti che compongono il collegio giudicante che viene svolta una corretta valutazione delle particolari situazioni dei minori, la cui evoluzione psicologica, non ancora giunta a maturazione, richiede l’adozione di particolari trattamenti penali che consentano il loro completo recupero, ponendosi, quest’ultimo, quale obiettivo primario, cui tende l’intero sistema penale minorile» (sentenza n. 310 del 2008).

Invero, «la specializzazione del giudice minorile, finalizzata alla protezione della gioventù sancita dalla Costituzione, è assicurata dalla struttura complessiva di tale organo giudiziario, qualificato dall’apporto degli esperti laici» (ordinanza n. 330 del 2003).

4.6.2.- Con particolare riguardo al giudice minorile dell’udienza preliminare, questa Corte, già con la sentenza n. 311 del 1997, ha messo in luce che la composizione “mista” stabilita dall’art. 50-*bis*, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941 risponde alla complessità delle decisioni che tale giudice è chiamato ad assumere, tra le quali, appunto, l’eventuale sospensione del processo con messa alla prova.

Oltre alla conformazione interdisciplinare dell’organo, la Corte ne ha illustrato la diversificazione di genere, poiché l’art. 50-*bis*, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941, esigendo che i componenti onorari siano «un uomo e una donna», garantisce che «nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza» (ordinanza n. 172 del 2001).

4.6.3.- Nella sentenza n. 1 del 2015, questa Corte ha poi osservato che «[p]er la loro specifica professionalità, che assicura un’adeguata considerazione della personalità e delle esigenze educative del minore, i due esperti che affiancano il magistrato contribuiscono anche all’osservanza del principio di minima offensività, che impone di evitare, nell’esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative».

Il principio di minima offensività della risposta penale è di stretta attinenza alla messa alla prova, tipico istituto di “diversione” dalla sequenza fra reato e pena, e non a caso questa Corte tale principio ha evocato nel riconoscere spettante al giudice collegiale dell’udienza preliminare, anziché al giudice monocratico per le indagini preliminari, il giudizio abbreviato minorile innestato su decreto di giudizio immediato.

Invero, nella sentenza n. 1 del 2015, è stato rimarcato che, avendo la sentenza n. 125 del 1995 ammesso la prova minorile anche in sede di giudizio abbreviato, per quest’ultimo è necessaria la collegialità interdisciplinare del giudice dell’udienza preliminare, «perché è proprio per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative che il tribunale per i minorenni è stato strutturato nel modo che si è detto».

4.6.4.- La tesi espressa dal rimettente, secondo la quale l’apporto scientifico dei giudici onorari potrebbe essere recuperato dal giudice per le indagini preliminari tramite l’audizione di esperti ai sensi dell’art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988, esperti che potrebbero a suo avviso coincidere con le stesse persone fisiche di quei giudici onorari, tradisce un fraintendimento del ruolo dei componenti non togati del giudice dell’udienza preliminare minorile.

Questi non sono meri consulenti tecnici del componente togato, bensì componenti dell’organo giudicante a pari titolo, e come tali essi concorrono alla decisione non indirettamente, ma pleno iure, peraltro rappresentando la quota maggioritaria dell’organo stesso.

Se ciò corrisponde in generale alla preminenza dell’aspetto rieducativo negli istituti del diritto penale minorile e alla natura spiccatamente personalistica delle valutazioni ad essi sottese, a fortiori si addice alla messa alla prova del minore, che l’art. 28 del d.P.R. n. 448 del 1988 definisce proprio come una valutazione di personalità, da compiere in senso dinamico ed evolutivo, in base alle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno.



4.6.5.- Lungi dall'ostacolare il finalismo rieducativo di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. e la protezione della gioventù di cui all'art. 31, secondo comma, Cost., l'assegnazione della messa alla prova del minore al giudice dell'udienza preliminare e non anche al giudice per le indagini preliminari appare conforme a detti parametri, poiché assicura che le delicate valutazioni personalistiche implicate dall'istituto siano svolte da un organo collegiale, interdisciplinare e diversificato nel genere, pertanto idoneo ad espletarle nella piena consapevolezza di ogni aspetto rilevante.

4.6.6.- Non muta i termini del problema la circostanza che il giudice per le indagini preliminari condivida con il giudice dell'udienza preliminare altri poteri decisori, come quello di adottare misure cautelari nei confronti del minore (art. 19 del d.P.R. n. 448 del 1988) e quello di dichiarare il non luogo a procedere per irrilevanza del fatto (art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988).

In queste diverse fattispecie la valutazione della personalità del minore, seppure necessaria come nell'applicazione di ogni istituto di diritto minorile, non rappresenta tuttavia l'essenza stessa dell'intervento giudiziale, ed invece concorre con valutazioni di contenuto prevalentemente oggettivo e tecnico-giuridico.

Nella messa alla prova del minore, invece, l'aspetto personologico è assolutamente centrale, sicché il contributo decisivo dei giudici esperti si rivela essenziale.

5.- Pur non evocando esplicitamente un parametro di respiro sovranazionale, l'ordinanza di rimessione menziona più volte le Regole minime delle Nazioni unite sull'amministrazione della giustizia minorile ("Regole di Pechino"), adottate dall'Assemblea generale con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985, segnatamente l'art. 18.1, che, tra le misure deputate a promuovere la flessibilità e la de-istituzionalizzazione del trattamento penale minorile, indica, per l'appunto, la messa alla prova.

5.1.- Le citate "Regole di Pechino" dettano il principio generale del perseguimento del benessere minorile (art. 5.1) e l'altro, funzionale al primo, dell'esercizio qualificato della discrezionalità giudiziale (art. 6.3).

La messa alla prova resta inscritta entro queste coordinate, che ne indicano l'obiettivo ultimo nel recupero sociale del minore e, al contempo, identificano nella qualificazione del giudice un fondamentale strumento operativo.

Ferma dunque la grande importanza della messa alla prova nel sistema di giustizia penale minorile, alle cui tipiche finalità di reinserimento sociale l'istituto corrisponde «forse più di ogni altro», come da questa Corte rimarcato con la sentenza n. 125 del 1995, resta che la misura può assolvere la sua primaria funzione rieducativa solo se disposta, a tempo debito, da un giudice strutturalmente qualificato alle necessarie valutazioni di personalità, poiché queste condizionano l'esito positivo della prova, la conseguente dichiarazione di estinzione del reato e, in ultima analisi, l'effettiva fuoriuscita del minore dal circuito penale.

5.2.- In tale direzione, la stessa udienza preliminare, che il rimettente vorrebbe prevenire a fini di speditezza, può costituire per il minore un prezioso momento educativo, occasione di comprensione autentica e non utilitaristica della messa alla prova, in virtù del dialogo con un giudice non solo togato, meglio qualificato ad illustrare al giovane - come prescrive l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 448 del 1988 - «il significato delle attività processuali che si svolgono in sua presenza nonché il contenuto e le ragioni anche etico-sociali delle decisioni».

6.- Per le considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate non fondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



N. 140

*Ordinanza 19 maggio - 6 luglio 2020*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Armonizzazione del trattamento economico del personale transitato nei ruoli della Regione - Rideterminazione della dotazione dei fondi per il trattamento accessorio del personale e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e del principio di eguaglianza - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31, artt. 1, 2, 3 e 4.
- 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

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 (Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-17 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2018, iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti 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 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 10-17 dicembre 2018 e depositato il successivo 18 dicembre 2018 (reg. ric. n. 85 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 recante «Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205»;





che, ad avviso del ricorrente, le norme impugnate, rideterminando il fondo per il trattamento accessorio del personale della Giunta regionale e il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Giunta regionale alla data del 1° gennaio 2018, si porrebbero in contrasto con 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) che, al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle Città metropolitane e delle Province transitato in altre amministrazioni pubbliche, attribuisce agli enti presso cui tale personale è transitato il potere di incrementare i fondi destinati al relativo trattamento economico accessorio, ma subordinandolo al rispetto dei requisiti individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 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»;

che detto d.P.C.m. non era ancora stato adottato alla data di entrata in vigore delle norme regionali impugnate;

che, pertanto, ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali, non essendo state emanate in conformità ai requisiti che avrebbe dovuto stabilire il d.P.C.m. previsto dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbero sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in cui rientra anche la regolamentazione dei profili retributivi del rapporto di lavoro del personale regionale, che l'art. 3 Cost., stante il diverso e ingiustificato trattamento accessorio attribuito ai dipendenti regionali rispetto a quello previsto per il personale, nella medesima posizione lavorativa, di altre pubbliche amministrazioni;

che, con atto depositato il 29 gennaio 2019, si è costituita in giudizio la Regione Veneto chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale;

che, successivamente alla proposizione del ricorso con il quale sono state promosse le presenti questioni di legittimità costituzionale, è stato approvato ed è entrato in vigore il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2019 (Disposizioni, in via sperimentale, sul trattamento accessorio del personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane);

che il 26 agosto 2019 la Regione Veneto ha depositato nel giudizio una memoria integrativa con cui ha sostenuto che la sopravvenienza del summenzionato decreto avrebbe fatto venir meno le ragioni poste dal Presidente del Consiglio dei ministri a fondamento del ricorso o, comunque, determinato la cessazione della materia del contendere;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato un'ulteriore memoria, nella quale ha ribadito le proprie conclusioni in ordine alla ritenuta cessazione della materia del contendere e, comunque, sull'inammissibilità e infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 (Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205);

che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2019 (Disposizioni, in via sperimentale, sul trattamento accessorio del personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane), la Regione Veneto, costituita in giudizio, ha sostenuto che la sopravvenienza del summenzionato decreto avrebbe fatto venir meno le ragioni poste a fondamento del ricorso o, comunque, determinato la cessazione della materia del contendere;

che è costante orientamento di questa Corte che la materia del contendere «cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione» (sentenza n. 68 del 2018; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze n. 140, n. 44 e n. 38 del 2018);

che il d.P.C.m. menzionato non ha comportato l'abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate o, comunque, inciso in alcun modo sui termini delle questioni proposte;



che, pertanto, essendo escluso nel caso in questione il carattere satisfattivo della normativa sopravvenuta, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere sul ricorso;

che è principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», ma deve, altresì, «contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge», ponendosi la esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 232 del 2019, n. 152 del 2018 e n. 107 del 2017);

che il ricorso introduttivo del presente giudizio, pur identificando i parametri costituzionali e le disposizioni regionali impugnate, risulta generico nella motivazione delle ragioni della proposizione delle questioni, limitandosi a denunciare in modo meramente assertivo la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile e senza indicare la disposizione assunta quale *tertium comparationis* in relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost.;

che da ciò consegue la assoluta genericità delle censure prospettate, in contrasto con la necessità, più volte sottolineata da questa Corte, che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze;

che, alla luce delle evidenziate carenze del ricorso, le questioni promosse debbono, pertanto, essere dichiarate manifestamente inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 (Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 3 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

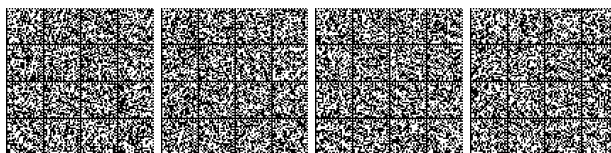
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 52

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

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE) - Interventi finanziari per contrastare l'aggravarsi delle difficoltà finanziarie del sistema delle microimprese, piccole e medie imprese abruzzesi.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Promozione e sostegno delle iniziative "Compra abruzzese" finalizzate a incentivare l'offerta e l'acquisto di prodotti del territorio regionale.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Previsto acquisto di beni e servizi informatici - Copertura finanziaria con una quota delle risorse proveniente dalla rimodulazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Istituzione di un fondo di solidarietà per contribuire alle maggiori spese sostenute dagli stessi per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente - Individuazione della risorse necessarie alla copertura del fondo mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni per gli enti locali - Trasferimento ai Comuni delle risorse finalizzate a mantenere e attivare le prestazioni di primaria necessità nei confronti dei cittadini più fragili.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Disposizioni varie - Riconoscimento alle aziende, di cui all'art. 1, lettera g), del d.P.C.m. 22 marzo 2020, di un incentivo economico a parziale ristoro dei costi fissi e imprescindibili sostenuti per mantenere in funzione impianti a ciclo continuo.**

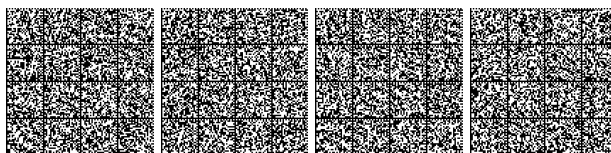
**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Istituzione di fondi rotativi considerati trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti e contabilizzati tra i trasferimenti in conto capitale a favore degli Enti beneficiari.**

**Usi civici - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni urgenti in materia di agricoltura e zootecnica - Modifiche alla legge regionale n. 25 del 1988 - Introduzione di criteri per l'assegnazione dell'uso civico di pascolo prioritariamente ai cittadini del Comune o della frazione.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), artt. 2, comma 3, lettera b), e comma 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6 e comma 1 c, lettere a), b), c) e d) [recte: comma 1, lettera c), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative)].

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06-96514000 e pec: ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - domicilia - contro;

Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore, dott. Marco Marsilio, con sede in L'Aquila - via Leonardo da Vinci n. 6 - cap 67100;



Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 9/2020 (pubblicata nel B.U.R. n. 44 del 7 aprile 2020) recante «Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID 19», articoli 2, comma 3 lettera *b*) e comma 7, 3, commi 2, 3 e 4, 5, comma 11, 9, commi 6 e le lettere *a*), *b*), *c*) e *d*).

La Regione Abruzzo con la legge epigrafata, relativamente alle norme testè citate ha ecceduto dalla propria competenza, come si intende dimostrare con la illustrazione dei seguenti

#### MOTIVI

##### *1. Articoli 2, comma 3, lettera b) e comma 7, 3, commi 2, 3 e 4, 5, comma 11, 9, comma 6.*

Le norme epigrafate risultano in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione non indicando l'occorrente copertura finanziaria.

Invero, l'art. 2, comma 3, lettera *b*) non indica la copertura finanziaria delle disposizioni previste su strumenti di intervento finanziario per microimprese, piccole e medie imprese abruzzesi, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 2, comma 7 non indica la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste su iniziative «Compra abruzzese» in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 3, comma 2, non indica la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste, su acquisto di beni e servizi informatici, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 3, comma 3 non indica la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste, su fondo di solidarietà per contribuire alle maggiori spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 3, comma 4 non indica la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste, su prestazioni di primaria necessità nei confronti dei cittadini più fragili, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 5, comma 11 non indica la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste, su incentivo economico a parziale ristoro dei costi fissi e imprescindibili sostenuti al fine di mantenere in funzione impianti a ciclo continuo, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

L'art. 9, comma 6: la norma prevede che i fondi di rotazione istituiti ai sensi delle leggi regionali n. 17 e n. 29 del 2018 siano considerati trasferimenti definitivi a fondo perduto a favore degli enti beneficiari. La norma, tuttavia, non indica la copertura dei nuovi oneri da essa derivanti, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Orbene, è di solare evidenza che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

In particolare, con specifico riferimento all'art. 3, comma 3, la legge regionale non quantifica gli oneri necessari, parla di eventuali economie e genericamente di fondi da riprogrammare senza specificare se si tratti di fondi iscritti sul bilancio regionale, oppure di FSC, con ciò rendendo impossibile la verifica della capienza di fondi disponibili ossia non coperti da precedenti impegni assunti. La copertura, per non andare in contrasto con l'art. 81, deve essere presente al momento dell'entrata in vigore della legge e non futura e incerta.

Inoltre, con riferimento all'art. 5, comma 11, non viene fornita una quantificazione degli oneri e la copertura è indicata a valere sull'art. 2, comma 1, lettera *e*), il quale indica una generica riprogrammazione di fondi statali non vincolati (o finalizzati) ad attività compatibili con le finalità della legge.

Pertanto, anche in questo caso, la copertura finanziaria delle spese deve essere certa ed attuale. Al riguardo, si rappresenta, a margine, che qualora la regione intendesse avvalersi della facoltà di riprogrammare le risorse statali del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il contrasto all'emergenza Covid prevista dall'art. 241 del decreto-legge n. 34/2020, comunque non richiamato dalla regione medesima, si rappresenta che le riprogrammazioni previste da tale disposizione in relazione all'emergenza COVID devono essere oggetto di approvazione da parte della Cabina di regia.

In altri termini, l'incentivo previsto non è in alcun modo quantificato se non con un mero rinvio per la copertura all'art. 2, comma 1, lettera *e*). Tale disposizione fa un generico riferimento alla riprogrammazione dei fondi statali non vincolati o finalizzati ad attività compatibili con le finalità di cui alla legge stessa per i quali non siano stati assunti impegni giuridicamente vincolanti, senza precisare quali siano questi fondi e quindi rendendone impossibile la riprogrammazione e conseguentemente la determinazione dell'effettiva capienza dei fondi stessi. La disposizione inoltre è suscettibile di ingenerare aspettative per le aziende destinatarie del ristoro e di generare contenziosi. Anche qui prima di prevedere un beneficio occorre individuare con certezza le risorse con cui fare fronte.





2. Art. 9, comma 1 c, lettere a), b), c) e d).

L'art. 9, comma 1 c, lettere a) b) c) d) introduce condizioni limitative che, oltre a non avere alcuna attinenza con le misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica e con la natura transitoria della legge, in qualche modo pregiudicano i diritti dei cittadini operando di fatto una modifica con conseguenze durature sulla previgente normativa.

Invero la norma, che, come detto, pone in essere una limitazione evidente di natura non transitoria bensì permanente, prevede che i comuni e gli enti gestori delle terre civiche ad utilizzazione pascoliva di cui all'art. 15 adottino i seguenti criteri per l'assegnazione dell'uso civico di pascolo: le terre civiche sono conferite ...prioritariamente ai soggetti di cui all'art. 26 della legge n. 1766/1927 iscritti nel registro della popolazione residente da almeno dieci anni che abbiano un'azienda zootecnica, ricoveri per stabulazione invernali e codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o ai comuni limitrofi; nel caso in cui l'azienda assuma la forma giuridica di società di persone o società di capitali, il possesso dei requisiti di cui alla lettera a) deve verificarsi in capo alla totalità dei soci nel caso di società di persone e almeno due terzi delle quote societarie nel caso di società di capitali. Il codice aziendale di stalla deve essere unico, attribuito alla forma giuridica conferitaria e ricomprendere l'intera consistenza zootecnica; d) una volta soddisfatta la domanda di concessione di cui alla lettera a), in caso di eccedenza l'assegnazione è concessa ai residenti dei comuni limitrofi e poi delle province limitrofe e, infine, ai residenti della regione.

Quanto ai dedotti profili di incostituzionalità, nell'evidenziare che la materia dei «domini collettivi» ha una molteplice dimensione, a un tempo personalista, pluralista, comune, solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale (e via dicendo) si rappresenta che la disposizione in argomento configura:

una distorsione dell'istituto così come disciplinato dalla legge n. 168 del 2017, il cui art. 1 riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie in attuazione dell'art. 2 della Costituzione;

una conseguente potenziale violazione della norma costituzionale da ultimo citata.

La legge statale del 2017, il cui contenuto dispositivo si riporta per comodità, riconosce ai domini collettivi la capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione oggettiva e soggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale, nonché la capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale; inoltre, nel successivo art. 2, commi 2 e 3 si legge che «... la Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore. 3. Il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni: a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; b) essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo».

Segnatamente, dunque, la violazione eccitata si concretizza nella circostanza che la norma regionale, così come enucleata, non tiene conto del fatto che gli usi civici e le proprietà collettive sono espressione di diritti fondamentali, o meglio sono diritti storici riconosciuti, di cui, complessivamente, la persona gode sia come singolo sia nelle formazioni sociali «ove si svolge la sua personalità» ex art. 2, Costituzione nella dimensione pluralista così come storicamente determinatasi.

Inoltre, si ravvisano ulteriori profili di incostituzionalità con riferimento agli articoli 3 e 117, comma 1, lettera l) della Costituzione in quanto la legge regionale introduce delle condizioni limitanti del diritto all'uso civico da parte degli utenti non previste dalla normativa statale ed assegna un regime preferenziale ad alcune categorie rispetto ad altre.

Al riguardo, non si può fare a meno di rammentare che, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle regioni, in quanto la materia «Agricoltura e foreste» di cui al citato art. 117 della Costituzione, che giustificava il trasferimento delle funzioni alle regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto ricomprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche.

Per quanto detto, ogni *civis*, in quanto appartenente ad una determinata collettività, è legittimato ed ha il diritto di poter godere dei suddetti diritti. Viepiù, la disposizione regionale, con specifico riferimento alla lettera c) del punto c del comma 1 dell'art. 9, ove si legge che «per i soggetti di cui alla lettera a) può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo comune, una concessione annuale fino ad un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 UBA immessa al pascolo; in canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per UBA» presenta ulteriori elementi di criticità in quanto, da una parte, genera una concorrenza sleale nei confronti degli altri allevatori che non beneficiando dell'uso civico pagano per il



foraggio cifre ben più elevate e, dall'altra, tradisce la *ratio* dell'uso civico, rappresentata dall'esigenza di procurare il foraggio per soddisfare il fabbisogno familiare dell'allevatore, introducendo una forma più estesa che comprende il c.d. «uso civico economico».

Ciò si traduce in una violazione delle norme di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alla parità di concorrenza tra gli operatori economici (corrispondenti agli articoli 81-89 nella versione previgente del Trattato, che riguardano le normative nazionali in materia di attività d'impresa).

Altresì, va sottolineato che con l'art. 9, comma 1, lettera c): poiché si tratta usi civici connotati da una valenza economica in quanto il titolare dell'uso civico del pascolo nel contesto attuale è un imprenditore agricolo, la circostanza di accordare un beneficio economico, quale previsto dal citato comma art. 9, comma 1, lett. c), ad un soggetto residente di una concessione annuale con canone calmierato può alterare il corretto assetto concorrenziale tra imprenditori residenti nel territorio comunale rispetto a quelli dei territori confinanti. Da qui la lesione dei principi di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato dell'Unione europea, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva allo Stato la materia della tutela della concorrenza.

*P.Q.M.*

*Si conclude perché siano dichiarate costituzionalmente illegittime le norme testè censurate della Regione Abruzzo.  
Si produce l'attestazione del deliberato consiliare del 5 giugno 2020.*

Roma, 6 giugno 2020

*Il Vice avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA*

20C00150

N. 78

*Ordinanza del 17 ottobre 2019 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano contro G. D. e H. D.*

**Stato civile - Cognome del figlio nato fuori dal matrimonio - Riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori - Assunzione del cognome paterno salva la facoltà dei genitori, di comune accordo, di trasmettere anche il cognome materno - Preclusione della possibilità per i genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno.**

– Codice civile, art. 262, primo comma.

*TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO*

II SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, riunito in Camera di consiglio, in composizione collegiale nelle persone dei magistrati:

dott.ssa Julia Dorfmann - Presidente;

dott. Simon Tschager - giudice;

dott. Francesco Laus - giudice relatore,



nel procedimento civile iscritto al n. r.g. 1275/2019 V.G. promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano - parte ricorrente;

nei confronti di G.D. nato a... il... , ed H. D., nata a..., genitori della minore H. M., nata a..., interessati.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Con ricorso per la rettificazione di atto di stato civile *ex art. 95*, decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 dd. 1º aprile 2019, depositato in cancelleria in data 3 aprile 2019, il pubblico ministero «letta l'istanza dell'Ufficiale dello stato civile del Comune di Merano diretta ad ottenere d'ufficio la rettifica dell'atto di nascita relativo a H. M. nata il... che si trova iscritto al n.... del registro degli atti di nascita del Comune di ...vista la sentenza della Corte costituzionale n. 286/2016; vista la circolare del Ministero dell'interno n. 1/2017 di data 19 gennaio 2017 in merito all'attribuzione del cognome; vista la dichiarazione di nascita presentata presso la Direzione sanitaria di... di data... nella quale i genitori attribuiscono il solo cognome materno;» chiedeva «che il Tribunale di Bolzano ordinasse con decreto la rettifica del suddetto atto di stato civile ed ordinasse all'Ufficiale dello stato civile del comune suddetto l'annotazione del decreto in margine all'atto stesso».

Con provvedimento dd. 5 giugno 2019 il giudice relatore, visti gli art. 95 ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 e gli articoli 737 ss del codice di procedura civile, fissava per la comparizione degli interessati innanzi a sé udienza al 13 settembre 2019 assegnando al pubblico ministero termine per la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione udienza agli interessati G. D. ed H. D., genitori della minore H. M..

All'udienza del 13 settembre 2019 i comparenti dichiaravano di insistere per l'attribuzione del solo cognome materno alla comune figlia M. H. ed in particolare G. D. dichiarava: «Preferiamo che M. si chiami semplicemente «H...», in quanto il mio cognome «G...», è di difficile comprensione alla prima pronuncia. Abbiamo inoltre scelto il nome «M...», un nome breve, perché si abbina molto bene ad un cognome breve come H. Il doppio cognome secondo noi non farebbe altrettanto buon effetto con il nome M.. Lo stesso dicasi per l'ipotesi M. G.

Riteniamo che la possibilità di attribuire il solo cognome materno debba essere riconosciuta anche in Italia, come accade nella maggior parte d'Europa. Lo stesso, se dovessi sposare D. chiederei di poter assumere a mia volta il solo cognome H., ben conosciuto tanto dai tedeschi, quanto dagli italiani» e D. H. dichiarava: «Concordo con quanto ha rappresentato D. G.».

Il giudice relatore riservava allora la causa al collegio per la decisione e mandava al pubblico ministero per le sue conclusioni.

Il pubblico ministero in data 17 settembre 2019 concludeva insistendo nell'accoglimento del proprio ricorso.

La presente vertenza ha ad oggetto il quesito in diritto circa la possibilità da parte di due genitori non coniugati di attribuire alla figlia il solo cognome materno in caso di riconoscimento contestuale della minore.

In data 5 ottobre 2018 i signori G. D. ed H. D., non coniugati, in sede di dichiarazione di attribuzione del nome e del cognome resa davanti all'incaricato del direttore sanitario dell'Ospedale di..., attribuivano a la comune figlia M. il solo cognome materno «H.».

La dichiarazione veniva trasmessa all'Ufficiale di stato civile del Comune di ... che formava conseguentemente l'atto di nascita, avente il seguente tenore:

«Oggi, otto ottobre duemiladiciotto, alle ore otto e minuti cinque nella Casa comunale, io sottoscritto A. B. - assistente amm.vo Ufficiale dello stato civile del Comune di..., per delega avuta ho ricevuto in data... dal direttore sanitario del centro di nascita presso «Ospedale...» , via ... sito nel Comune di ... (BZ) l'atto di dichiarazione di nascita n., relativo a H. M. che trascrivo per riassunto.

#### ATTO DI DICHIARAZIONE DI NASCITA N.

L'anno duemiladiciotto, addì cinque del mese di ottobre alle ore nove minuti quarantasei nel suddetto centro di nascita sono comparsi G. D., nato a ... cittadino italiano, residente... e H.D., nata a ..., cittadina italiana, residente a ... i quali nella loro veste di genitori dichiarano che il giorno due del mese di ottobre dell'anno duemiladiciotto, alle ore diciannove e minuti cinquantadue in questo centro di nascita è nato un bambino di sesso... al quale viene dato il nome di M.. Detto bambino, la cui nascita è comprovata dall'allegata attestazione di nascita, è nato dall'unione dei dichiaranti, non parenti nè affini nei gradi che ostano al riconoscimento ai sensi dell'art. 251 del codice civile. Inoltre si richiede che il presente atto sia inviato per la trascrizione al Comune di ... .



Seguono le firme dei dichiaranti e dell'addetto alla Direzione sanitaria. Eseguita la trascrizione ho munito del mio visto ed inserito la dichiarazione nel volume, degli allegati a questo registro».

Al margine sinistro dell'atto di nascita veniva indicato: «Numero - H. M. Sesso:...».

Con lettera dd. 1° ottobre 2018 l'Ufficiale dello stato civile si rivolgeva alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di... con comunicazione del seguente tenore: «H. M. nata a ... - proposta di rettifica del cognome -.

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 286/2016;

Vista la circolare del Ministero dell'interno n. 1/2017 di data 19 gennaio 2017 in merito all'attribuzione del cognome;

Vista la dichiarazione di nascita presentata presso la Direzione sanitaria di... n.... di data... (in allegato) nella quale i genitori attribuiscono il cognome «materno»;

Si promuove la rettifica presso il Tribunale dell'atto di nascita n. di H. M. (in allegato).».

La Procura della Repubblica promuoveva ricorso come sopra per ottenere la rettificazione dell'atto di nascita della minore sotto il profilo dell'attribuzione del cognome nel senso di renderlo conforme a quanto testualmente previsto dalla sentenza della Consulta che «dichiara-va l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, codice civile, nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno» (Corte costituzionale, 21 dicembre 2016, n. 286). Il contenuto precettivo di detta sentenza veniva del resto recepito dal Ministero dell'interno che, con la circolare n. 1/2017, prescriveva agli ufficiali di stato civile di «accogliere la richiesta dei genitori che, di comune accordo, intendono attribuire il doppio cognome, paterno e materno, al momento della nascita o al momento dell'adozione».

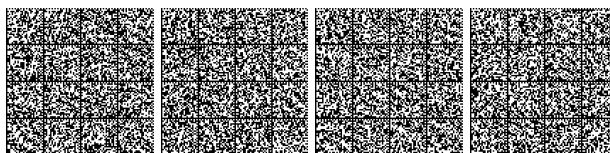
In punto rilevanza della questione sollevata, osserva il collegio che la norma in questa sede censurata (art. 262, comma 1 del codice civile «Se il riconoscimento è stato effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori il figlio assume il cognome del padre»), se applicata con il solo correttivo introdotto dalla citata Corte costituzionale 21 dicembre 2016, n. 286 (*id est*: possibilità per i genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno), condurrebbe all'accoglimento del ricorso presentato dalla Procura della Repubblica ed all'attribuzione alla minore del cognome «G. H.» in rettifica dell'atto di nascita. Qualora invece intervenisse una nuova dichiarazione di illegittimità della norma censurata che andasse oltre il vincolo posto dalla questione in punto di fatto portata all'esame della Corte («Con la presente decisione, questa Corte è, peraltro, chiamata a risolvere la questione formulata dal rimettente e riferita alla norma sull'attribuzione del cognome paterno nella sola parte in cui, anche in presenza di una diversa e comune volontà dei coniugi, i figli acquistano automaticamente il cognome del padre. L'accertamento della illegittimità è, pertanto, limitato alla sola parte di essa in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno», Corte costituzionale 21 dicembre 2016, n. 286) e ne recepisce lo spirito, la piccola M. potrebbe conservare il solo cognome materno H., come richiesto da entrambi i genitori, con conseguente rigetto del ricorso presentato dalla Procura.

Dalla stessa lettura della più volte citata sentenza emerge del resto che, ferma l'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata dell'art. 262 del codice civile in considerazione del chiaro disposto di legge («Se il riconoscimento è stato effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori il figlio assume il cognome del padre»), del limite di intervento posto a sé medesima dalla Corte e testé citato e del fatto stesso che nel caso del 2016 la Corte abbia ritenuto di dover intervenire con una pronuncia di accoglimento come sopra senza ritenere superabile in via interpretativa il tenore letterale dell'art. 262 del codice civile, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, codice civile, nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere a figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno si appalesa come manifestamente fondata.

L'art. 262, comma I, del codice civile si pone infatti in contrasto tanto con l'art. 2 della Costituzione sotto il profilo della tutela dell'identità personale, quanto con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo del riconoscimento dell'uguaglianza tra la donna e l'uomo, come già rilevato dalla Corte:

«quanto al primo profilo di illegittimità, va rilevato che la distonia di tale norma rispetto alla garanzia della piena realizzazione del diritto all'identità personale, avente copertura costituzionale assoluta, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, risulta avvalorata nell'attuale quadro ordinamentale. Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione»;

«quanto al concorrente profilo di illegittimità, che risiede nella violazione del principio di uguaglianza dei coniugi, va rilevato che il criterio della prevalenza del cognome paterno, e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi, non trovano alcuna giustificazione né nell'art. 3 della Costituzione, né nella finalità di salvaguardia dell'unità





familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, della Costituzione» (nel caso all'esame del Tribunale rimettente non viene tuttavia in rilievo la parità di trattamento dei coniugi, ma soltanto la parità di trattamento tra i generi, non essendo i signori G. H. ...).

Di più: la Corte costituzionale stessa cita, pur non potendo per i limiti posti dalla fattispecie a suo tempo affrontata giungere ad affermarne riflessi applicativi nell'ordinamento italiano, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 gennaio 2014 - ricorso n. 77/07 - Cusan e Fazio contro Italia:

«in questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. In particolare, nella sentenza Cusan Fazio contro Italia, del 7 gennaio 2014, successiva all'ordinanza di rimessione in esame, la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre.» (così la Consulta).

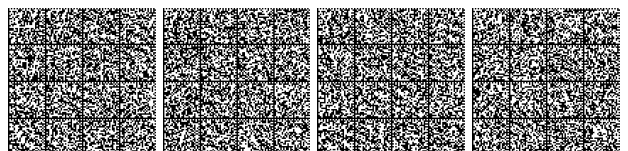
Data la rilevanza per il caso di specie valga tuttavia citare inoltre il passaggio di maggiore rilievo della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo:

«la Corte ha concluso per la violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 8. In particolare, essa ha ricordato l'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi e dell'eliminazione di ogni discriminazione fondata sul sesso nella scelta del cognome. Essa ha inoltre ritenuto che la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non potesse giustificare una discriminazione nei confronti delle donne (si veda, in particolare, Unal TeKeli sopra citata, §§ 64-65, 67. La Corte non può che giungere a conclusioni analoghe nella presente causa, in cui la determinazione del cognome dei "figli legittimi" è stata fatta unicamente sulla base di una discriminazione fondata sul sesso dei genitori. La regola in questione vuole infatti che il cognome attribuito sia, senza eccezioni, quello del padre, nonostante la diversa volontà comune ai coniugi. Del resto, la stessa Corte costituzionale italiana ha riconosciuto che il sistema in vigore deriva da una concezione patriarcale della famiglia e della potestà maritale, che non è più compatibile con il principio costituzionale dell'eguaglianza tra uomo e donna (paragrafo 17 *supra*). La Corte di cassazione lo ha confermato (paragrafo 20 *supra*). La regola secondo la quale il cognome del marito è attribuito ai "figli legittimi" può rivelarsi necessaria in pratica e non è necessariamente in contrasto con la Convenzione (si veda, *mutatis mutandis*, Losonci Rose e Rose, sopra citata, § 49). Tuttavia l'impossibilità di derogarvi al momento dell'iscrizione dei neonati nei registri di stato civile è eccessivamente rigida e discriminatoria nei confronti delle donne».

Si evidenzia pertanto un'ulteriore norma parametro nel combinato disposto dell'art. 117, comma 1, Costituzione rispetto agli articoli 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Detti articoli della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali trovano peraltro corrispondenza negli articoli 7 (Rispetto della vita privata e della vita familiare) e 21 (Non discriminazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che pure vengono in rilievo.

*P.Q.M.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 262, primo comma, codice civile, nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, il solo cognome materno per violazione delle disposizioni della Costituzione: articoli 2, 3, intesi quale tutela dell'identità personale e riconoscimento dell'uguaglianza tra la donna e l'uomo (cfr. art. 29, eguaglianza morale e giuridica dei coniugi); articolo 11 e 117, comma 1, Costituzione rispetto agli articoli 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali intesi quali tutela della vita privata e familiare e divieto di discriminazione, articolo 11 e 117, comma 1, Costituzione rispetto agli articoli 7 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea intesi quali rispetto della vita privata e della vita familiare e divieto di discriminazione.*



*Sospende per effetto, il presente procedimento.*

*Dispone, ai sensi dell'art. 52 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che sia apposta a cura della cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'articolo citato, volta a precludere, in caso di riproduzione del provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi di G. D., H. D. ed H. M. riportati nel presente provvedimento «In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di G. D., H. D. ed H. M..»*

*Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, al sig. G. D., alla signora H. D. ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.*

Così deciso in Bolzano, 19 settembre 2019

*La Presidente:* DORFMANN

*Il giudice estensore:* LAUS

20C00140

N. 79

*Ordinanza del 9 dicembre 2019 del Tribunale di Padova  
nel procedimento civile promosso da B. V. contro R. C.*

**Stato civile - Stato giuridico del nato (in Italia) a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo praticate all'estero nell'ambito di un rapporto procreativo di una coppia formata da due donne - Preclusione dell'attribuzione dello status di figlio riconosciuto di entrambi i componenti della coppia, ove non ricorrano le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari e sia accertata giudizialmente la sussistenza dell'interesse del minore.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 8 e 9; codice civile, art. 250.

TRIBUNALE ORDINARIO DI PADOVA

PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Antonella Guerra, Presidente rel.;

dott. Chiara Ilaria Bitozzi, giudice;

dott. Marilina Termini, giudice;

all'esito dell'udienza del 28 ottobre 2019 nel procedimento iscritto al n. r.g. 1732/2019 promosso da:

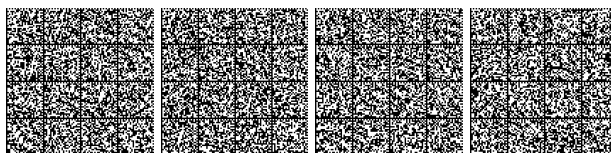
V. B., con l'avv. Schuster Alexander, ricorrente;

contro C. R., con l'avv. Nardacchione Rosa Carla, resistente;

con l'intervento del pubblico ministero.

Oggetto: Altri istituti di V.G. e procedimenti camerale in materia di famiglia.

Ha emesso la seguente ordinanza.



Con ricorso depositato il 19 febbraio 2019 la ricorrente ha adito il Tribunale affinché fossero accolte le seguenti domande:

«A. In via principale: voglia autorizzare l'istante V. B. a dichiarare all'ufficiale di stato civile del Comune di ... di essere genitore — ovvero voglia lo stesso Tribunale dichiarare con sentenza che V. B. è genitore — per aver prestato il consenso alle tecniche di fecondazione assistita con donatore anonimo di gamete maschile in esito alle quali sono nate le minori N. M. R. e V. M. R. nate entrambe a ...

B. In subordine alla domanda sub A: voglia autorizzare l'istante V. B. a riconoscere avanti all'ufficiale di stato civile del Comune di ... quale genitore — ovvero accertare con sentenza il riconoscimento quale genitore delle — minori N. M. R. e V. M. R. nate entrambe a ... per aver prestato il consenso alle tecniche di fecondazione assistita con donatore anonimo di gamete maschile in esito alle quali esse sono nate, pronunciando ai sensi dell'art. 250, comma 4, del codice civile una sentenza che tenga luogo del consenso rifiutato dalla madre che già ebbe a dichiararne la nascita e a riconoscerle;

C. In ulteriore subordine alla domanda sub B: voglia ordinare all'ufficiale dello stato civile del Comune di ... ex articoli 95 ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000 la rettificazione degli atti di nascita delle minori N. M. R. e V. M. R., sì che risulti che le stesse sono nate a seguito di tecniche di fecondazione assistita con donatore anonimo di gamete maschile con consenso prestato dalla signora C. R., partoriente, e dalla signora V. B.

D. Voglia ai sensi dell'art. 250, comma IV ultimo periodo e dell'art. 262 del codice civile disporre per le minori anzidette l'attribuzione del cognome «R. B. » in luogo di «R.»;

E. Voglia pronunciare i provvedimenti opportuni in relazione all'affidamento e al mantenimento del minore ai sensi dell'art. 315-*bis* del codice civile e in particolare: invitare le madri ad avviare un percorso di supporto psicologico ed educativo al fine di superare la posizione conflittuale e dare una spiegazione alle minori in merito alla improvvisa assenza della madre B., in modo che emerga, compatibilmente con l'età, il mutamento di quadro giuridico del loro stato civile, ma nel contempo si eviti altresì ogni modalità comunicativa che possa arrecare pregiudizio e trauma nelle minori: in caso di rifiuto della R. a seguire un tale percorso, ordinare che il costo del servizio di assistenza predetto a sostegno della B. e delle minori sia sostenuto dalla R. , anche a titolo di risarcimento per il danno endo-familiare alla relazione genitore-figlio da questa arrecato con la propria condotta;

F. In caso di opposizione della convenuta R. Voglia ai sensi dell'art. 250, comma IV, terzo periodo del codice civile, nonché ai sensi dell'art. 336, comma 3, codice civile, nonché quindi con decreto immediatamente efficace ex articoli 333-336 del codice civile e art. 741 codice di procedura civile: adottare tutti i provvedimenti utili ad eliminare le cause del pregiudizio arrecato dalla sig.ra C. R. alla serena e equilibrata crescita delle minori N. M. R. e V. M. R. e in particolare determinare la pertinente limitazione della responsabilità genitoriale del genitore C. R.; ordinare a questa di consentire alla ricorrente di assumere la cura delle minori per almeno un giorno con pernottamento a settimana, nonché con pernottamento presso l'abitazione della ricorrente dal venerdì dopo scuola fino all'inizio della scuola il lunedì a fine settimana alterni, così come di non porre in essere condotte volte ad escludere dalla ricorrente dalla vita affettiva e sociale delle minori.

G. In caso di opposizione della convenuta R. alla domanda di affidamento e mantenimento con eccezioni di non pronta soluzione che impongano una ulteriore e specifica istruzione, si chiede sin d'ora che il Tribunale voglia emettere ex art. 277 e ex art. 279, comma 2, n. 4 del codice di procedura civile sentenza non definitiva che tenga luogo del consenso mancante, essendo la pronta costituzione dello stato formale di genitore delle minori di interesse rilevante per la parte ricorrente.

Sempre in caso di opposizione, con condanna della stessa alla rifusione delle spese e diritti del giudizio».

A sostegno del ricorso, ha esposto che:

tra la ricorrente e la signora C. R. vi era stata una relazione affettiva durata dal 2007 al febbraio 2017, con convivenza a partire dal 2008, ma la relazione non fu mai formalizzata, né con unione civile, né con matrimonio;

nel 2010 le due compagne decisero di intraprendere un percorso di fecondazione assistita eterologa e, dopo alcuni tentativi infruttuosi ai quali si sottoposero prima la ricorrente e poi la resistente, insieme si rivolsero alla clinica IVI di Barcellona per procedere alla fecondazione con stimolazione ormonale, per la quale entrambe prestarono il consenso scritto;

a seguito di fecondazione in vitro con sperma di donatore anonimo la R. rimase incinta e il ... diede alla luce due bambine, N. M. e V. M.;

fino al febbraio 2017 entrambe le donne sono state coinvolte nella vita, nella cura e nell'educazione delle bambine;



quando il rapporto entrò in crisi le parti elaborarono un accordo scritto nel quale disciplinarono sia gli aspetti economico patrimoniali sia quelli personali, concordando la residenza prevalente delle figlie presso la madre biologica, gli incontri con la ricorrente a fine settimana alternati e una o due volte durante la settimana e un contributo al mantenimento delle bambine a carico della ricorrente pari ad euro 300 mensili;

nel luglio 2018 la ricorrente propose di procedere all'adozione in casi particolari, ma la resistente negò la propria disponibilità e, pressoché contemporaneamente, le revocò la delega al prelievo a scuola, le comunicò che non avrebbe più potuto vedere le bambine e iniziò a rifiutare il bonifico bancario con il contributo al mantenimento;

da allora cessarono i rapporti tra la ricorrente e le bambine;

ella chiese successivamente il consenso al riconoscimento, che tuttavia la resistente negò.

Con decreto 27 maggio 2019 il Presidente di sezione fissava udienza al 29 ottobre 2019, assegnando termine per la notifica e per il deposito di memoria difensiva. Gli atti sono stati trasmessi al pubblico ministero per l'intervento.

La resistente, costituendosi, ha eccepito l'inammissibilità delle domande e, nel merito, per l'ipotesi in cui fosse ritenuta ammissibile la domanda di riconoscimento delle minori da parte della ricorrente, ne ha chiesto il rigetto, per essere la stessa destituita di fondamento fattuale e giuridico e per essere in ogni caso contraria all'interesse delle minori.

In particolare, la resistente ha sostenuto che:

le norme sul riconoscimento di figlio nato fuori dal matrimonio non prevedono il riconoscimento da parte della coppia omosessuale, come si desume dal tenore letterale dell'art. 250, primo comma del codice civile;

l'art. 5 della legge n. 40/2005 vieta alle coppie di omosessuali di far ricorso alla procreazione medicalmente assistita e tale divieto è stato confermato anche dalla recente decisione n. 221/2019 della Corte costituzionale che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Pordenone e di Bolzano;

anche la legge sulle unioni civili ha escluso l'applicazione delle norme sulla filiazione per le coppie dello stesso sesso;

la ricorrente è priva di un legame biologico o legale con le bambine, posto che non vi era mai stata progettualità per dare veste legale al rapporto, né alcuna iniziativa di adozione, proposta dalla ricorrente solo a rapporto finito;

il ricorso tende alla tutela di un interesse proprio della ricorrente, più che di un interesse delle bambine;

il rapporto con la ricorrente era un rapporto claudicante, non vi era mai stata residenza anagrafica comune, né unione civile.

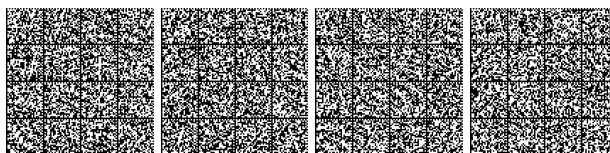
All'udienza del 29 ottobre 2019 le parti comparivano personalmente con i loro procuratori e la causa era discussa oralmente.

Dai documenti prodotti e dalle allegazioni non contestate risulta inequivocabilmente che la coppia ha condiviso il progetto di procreazione, che un primo tentativo era stato effettuato in Danimarca con una fecondazione praticata sulla stessa ricorrente, che le parti, pur senza residenza anagrafica comune, hanno convissuto anche dopo la nascita delle bambine per quasi cinque anni, con coinvolgimento di entrambe nella cura, nell'educazione e nella crescita delle piccole, le quali ora hanno sette anni e, per gli ostacoli frapposti dalla madre biologica, da più di un anno non hanno rapporti con la ricorrente (che chiameremo madre intenzionale, mutuando una terminologia oramai divenuta di uso comune).

La questione centrale nella presente controversia attiene allo *status* dei nati (in Italia) a seguito di procreazione medicalmente assistita praticata all'estero da una coppia omosessuale composta da due donne, nella quale una delle due si sia sottoposta a fecondazione eterologa e abbia portato a termine la gravidanza, divenendo la madre biologica del nato, e la compagna abbia prestato espressamente il suo consenso al progetto procreativo.

Le peculiarità della fattispecie in esame, rispetto ad altre già oggetto di decisioni giurisprudenziali, attengono alla nascita in Italia delle bambine, alla mancata dichiarazione congiunta davanti all'ufficiale di stato civile in occasione della nascita, alla sopravvenuta cessazione della relazione affettiva tra le due donne e all'impraticabilità dell'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera *d*) della legge n. 184/1983, per la quale l'art. 46 della medesima legge prescrive l'assenso dei genitori dell'adottando, che nel caso in esame dovrebbe essere espresso dall'unico genitore legale.

Pertanto, nonostante il progetto condiviso, la convivenza durata per cinque anni e una relazione di fatto genitoriale intrattenuta con la ricorrente fino al 2017 — fatti incontestati —, attualmente le bambine risultano legalmente figlie della sola signora C. R., madre biologica, che non consente né il riconoscimento, né l'adozione e vieta ogni rapporto con la ricorrente. il Tribunale per i minorenni è intervenuto, finora inutilmente, ai sensi dell'art. 333 del codice civile.





La controversia pone delicati interrogativi, nel non facile compito di procedere all'inquadramento nella corretta cornice giuridica e di ricercare nel complessivo sistema normativa l'interpretazione idonea ad assicurare la protezione richiesta.

Innanzitutto, quanto al rito, la ricorrente ha scelto le forme processuali di cui al rito camerale (articoli 737 e ss c.p.c.), in assenza di una forma specifica per l'azione svolta; al riguardo, si osserva che secondo l'orientamento consolidato della Corte di cassazione (fra le molte, Cass. 30 maggio 2013, n. 13639, Cassazione 18 agosto 2006, n. 18201, nonché numeri 15125/2000, 11658/1998 e 12657/1993) l'adozione del rito camerale in luogo di quello ordinario non induce ad alcuna nullità (o improcedibilità) ove, in concreto, non venga eccepito e provato che dall'erronea inversione sia derivato un effettiva pregiudizio per alcuna delle parti relativamente al rispetto del contraddittorio, all'acquisizione delle prove e, più in generale, a quant'altro possa aver impedito o anche soltanto ridotto la libertà di difesa consentita nel giudizio ordinario; infatti, anche a voler ritenere nullo l'atto introduttivo non conformato secondo il modello legale (ricorso anziché citazione), occorre considerare che tale nullità rientrerebbe pur sempre fra quelle formali di cui all'art. 156 del codice di procedura civile, sanabili con il raggiungimento dello scopo, e che per eventuali inosservanze a regole del procedimento ordinario, ivi comprese quelle relative al termine di comparizione di cui all'art. 163-bis del codice di procedura civile, il giudice investito della domanda potrebbe disporre d'ufficio la conversione dell'atto introduttivo, mediante la rinnovazione dell'atto, salvo che la parte convenuta non si sia comunque costituita difendendosi compiutamente nel merito (il che è accaduto nel caso specifico in esame).

Invero, anche sulla scia della giurisprudenza costituzionale (si vedano Corte costituzionale 18 maggio 1972, n. 89 e 6 giugno 1973, n. 73), si può ritenere che la tutela giurisdizionale non debba essere concepita come mera forma astratta, indifferente rispetto alle caratteristiche del diritto da accertare, ma debba tener conto delle esigenze del caso concreto, ossia tendere all'effettività. Non vi è quindi ragione per dubitare che anche la tutela sommaria offerta dal rito camerale possa conseguire gli stessi effetti della tutela c.d. ordinaria, a patto che siano rispettati i fondamentali diritti delle parti di difendersi e di controdedurre.

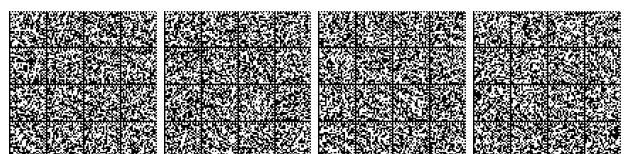
Applicando tali principi al caso concreto, deve escludersi che la procedura instaurata con rito camerale abbia comportato la lesione del diritto di difesa e del contraddittorio, tanto più che la resistente non ha sollevato eccezioni processuali in tal senso ed ha svolto complete difese.

Nel merito, va premesso che sebbene la fecondazione eterologa tra coppie dello stesso sesso sia illegale nel nostro Paese — e ciò per espressa scelta del legislatore (art. 5 della legge n. 40/2004), non costituzionalmente censurabile (così Corte costituzionale n. 221/2019) —, non lo è in altri Paesi anche europei, né è vietato alle coppie italiane dello stesso sesso sottoporvisi; non sono previste infatti sanzioni per coloro che ricorrano alla stessa, nemmeno se praticata in Italia; l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/2004 infatti stabilisce sanzioni amministrative pecuniarie esclusivamente per coloro (medici e strutture) che applichino nel territorio nazionale «tecniche di procreazione medicalmente assistita a coppie ...composte da soggetti dello stesso sesso».

Del tutto legittimamente, quindi, alcune coppie composte da persone dello stesso sesso si recano all'estero per praticare la fecondazione eterologa, realizzando insieme un progetto di genitorialità che porta alla nascita di bambini, che, in quanto persone, sono portatori di propri diritti, distinti da quelli di coloro che hanno scelto di intraprendere il percorso procreativo. È chiaro infatti, e al riguardo vi è anche sufficiente consenso sociale, che dall'illegalità (amministrativa) della tecnica nel territorio nazionale non possa conseguire una limitazione dei diritti delle persone nate a seguito della medesima, sulle quali, evidentemente, non può ricadere la responsabilità dei modi in cui è avvenuta la procreazione. Ciò è stato affermato in modo chiaro anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 947/1998, ancor prima dell'introduzione della legge n. 40/2004, in sede di valutazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 235 del codice civile, norma che consentiva di esperire l'azione per il disconoscimento di paternità al marito che, affetto da impotenza nel periodo che va dal trecentesimo al centottantesimo giorno prima della nascita del figlio concepito durante il matrimonio, avesse dato il proprio consenso all'inseminazione artificiale eterologa della moglie. In tale pronuncia la Corte evidenziò che non era in gioco la legittimità dell'inseminazione artificiale eterologa, bensì che si trattava di tutelare «la persona nata a seguito di fecondazione assistita, venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali. Preminenti sono le garanzie per il nuovo nato ..., non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli articoli 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima — in base agli articoli 30 e 31 della Costituzione — ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendo le relative responsabilità» (la sottolineatura è dell'estensore).

Tale principio ha trovato ampia applicazione nel diritto vivente, ed in particolare:

a) nella giurisprudenza di legittimità e in parte della giurisprudenza di merito che ammettono la trascrizione dell'atto di nascita formato all'estero di minori nati a seguito di fecondazione assistita eterologa intrapresa da coppie formate da due donne (si vedano in particolare Cassazione 15 giugno 2017, n. 14878 e Cassazione 30 settembre 2016,



n. 19599, che hanno escluso la contrarietà all'ordine pubblico dell'atto straniero, validamente formato, nel quale risulti la nascita di un figlio da due donne concepito con fecondazione eterologa, dovendosi avere riguardo al principio, di rilevanza costituzionale primaria, del superiore interesse del minore, che si sostanzia nel suo diritto alla conservazione dello *status filiationis*, validamente acquisito all'estero);

b) nella giurisprudenza che ammette nel caso di fecondazione eterologa da parte di una coppia omosessuale l'adozione ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983 (così Cassazione 31 maggio 2018, n. 14007 e Cassazione 27 giugno 2016, n. 12962), quest'ultima perfino nei casi in cui vi sia stata la gestazione per altri (surroga di maternità), pratica — costituente illecito penale e non solo amministrativo ai sensi dell'art. 12, comma 6 della legge n. 40/2004 —, che è stata ritenuta dalle Sezioni Unite (Cass. ss.uu. 8 maggio 2019, n. 12193) impeditiva della trascrizione del provvedimento giurisdizionale straniero con cui sia stato accertato il rapporto di filiazione con i genitori intenzionali, per contrasto con l'ordine pubblico internazionale;

c) nella recente sentenza 15 maggio 2019, n. 13000 della Corte di cassazione che ha ammesso l'accertamento del rapporto di filiazione anche in caso di fecondazione assistita *post mortem*, pratica pure non consentita e sanzionata dall'art. 12, comma 2 della legge n. n. 40/2004, nella quale così si argomenta: «È chiaro, infatti, che qualsivoglia considerazione riguardante la valutazione in termini di illiceità/illegittimità, in Italia, della tecnica di P.M.A. in precedenza specificamente richiamata, oltre che, eventualmente, delle condotte di coloro che ne consentono l'accesso o l'applicazione, non potrebbe certamente riflettersi, in negativo, sul nato e sull'intero complesso dei diritti a lui riconoscibili. In altre parole, la circostanza che si sia fatto ricorso all'estero a P.M.A. non espressamente disciplinata (o addirittura non consentita) nel nostro ordinamento non esclude, ma anzi impone, nel preminente interesse del nato, l'applicazione di tutte le disposizioni che riguardano lo stato del figlio venuto al mondo all'esito di tale percorso, come, peraltro, affermato, con chiarezza, della Corte europea dei diritti dell'uomo nelle due sentenze “gemelle” *Mennesson c. Francia* (26 giugno 2014, ric. n. 65192/11) e *Labasseè c. Francia* (26 giugno 2014, ric. n. 65941/11), oltre che sancito anche dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 347 del 1998, che (ancor prima del sopravvenire della legge n. 40 del 2004) sottolineò la necessità di distinguere tra la disciplina di accesso alle tecniche di P.M.A. e la doverosa, e preminente, tutela giuridica del nato, significativamente collegata alla dignità dello stesso»; ancora “le conseguenze della violazione delle prescrizioni e dei divieti posti dalla legge n. 40 del 2004 imputabile agli adulti che hanno fatto ricorso ad una pratica fecondativa illegale in Italia non possono ricadere su chi è nato, di ciò essendosi mostrato consapevole lo stesso legislatore, il quale, all'art. 9, comma 1, ha previsto che, in caso di ricorso a tecniche (allora vietate) di procreazione medicalmente assistita addirittura di tipo eterologo..., il coniuge o convivente consenziente non possa esercitare l'azione di disconoscimento della paternità, né impugnare il riconoscimento per difetto di veridicità».

Da ciò si desume che nel diritto vivente del nostro ordinamento non possa attualmente ritenersi configurabile un divieto assoluto per le coppie omosessuali di accogliere e crescere figli, nemmeno se concepiti con pratiche contrastanti con l'ordine pubblico internazionale, quali la gestazione per altri.

Poiché nella giurisprudenza di legittimità e di merito non si rinvencono precedenti riconducibili specificamente alla fattispecie in esame, reputa il Collegio che la questione debba essere affrontata seguendo la via già percorsa dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, ossia partendo dalla messa a fuoco dei diritti dei nati, la cui protezione quali persone deve, a prescindere dalle circostanze della nascita, necessariamente essere piena, ed è garantita in modo assoluto dagli articoli 2, 3 primo e secondo comma, 30 della Costituzione, dagli articoli 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 29 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dagli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, quanto all'interpretazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vanno ricordate le sentenze rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Mennesson c. Francia* e *Labasseè c. Francia* (entrambe del 26 giugno 2014, rispettivamente sui ricorsi numeri 65192/2011 e 65941/2011), con le quali la Francia è stata condannata per non aver riconosciuto il rapporto di filiazione costituito all'estero ricorrendo alla surroga di maternità da parte di coppia eterosessuale, essendo stata ritenuta sussistente la violazione dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali con riguardo alla posizione dei minori, pur escludendo ogni pregiudizio nei riguardi dei genitori.

Il tema è stato ulteriormente approfondito nel medesimo caso *Mennesson* in occasione del primo parere consultivo reso dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo su richiesta della Cour de Cassation francese ai sensi del Protocollo 16 alla Convenzione EDU, parere nel quale è stato ribadito che, in nome del superiore interesse del minore, esiste un obbligo di riconoscimento del legame di filiazione tra il figlio nato mediante fecondazione medicalmente assistita e le persone che hanno fatto ricorso a tale pratica, e ciò a prescindere dalla mancanza di consenso degli Stati aderenti sul punto.



In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che l'assenza di riconoscimento del legame tra il bambino e la madre intenzionale pregiudica il bambino lasciandolo in una situazione di incertezza giuridica quanto alla sua identità nella società e può essere fonte di gravi lesioni, per esempio ai diritti successori, al diritto al mantenimento della relazione in caso di separazione dei genitori o di morte del padre, o in caso di rifiuto alla cura della madre intenzionale («40. D'un point de vue général, comme la Cour l'a relevé dans les arrêts *Mennesson et Labassee* précités, absence de reconnaissance en droit interne du lien entre l'enfant et la mère d'intention défavorise l'enfant dès lors qu'il le place dans une forme d'incertitude juridique quant à son identité dans la société (§§ 96 et 75 respectivement). Il y a notamment un risque qu'il n'ait pas l'accès à la nationalité de la mère d'intention dans les conditions que garantit la filiation, cela peut compliquer son maintien sur le territoire du pays de résidence de la mère d'intention (même si ce risque n'existe pas dans le cas soumis à l'examen de la Cour de cassation, le père d'intention, qui est aussi le père biologique, ayant la nationalité française), ses droits successoraux à l'égard de celle-ci peuvent être amoindris, il se trouve fragilisé dans le maintien de sa relation avec la mère d'intention en cas de séparation des parents d'intention ou de décès du père d'intention, et il n'est pas protégé contre un refus ou une renonciation de la mère d'intention de le prendre en charge...»). Secondo la Corte, l'interesse superiore del bambino comprende anche l'individuazione giuridica delle persone che hanno la responsabilità di crescerlo, di soddisfare i suoi bisogni e di assicurare il suo benessere e la possibilità di vivere e di crescere in un ambiente stabile (42. Au vu des éléments indiqués au paragraphe 40 ci-dessus et du fait que l'intérêt supérieur de l'enfant comprend aussi l'identification en droit des personnes qui ont la responsabilité de l'élever, de satisfaire à ses besoins et d'assurer son bien-être, ainsi que la possibilité de vivre et d'évoluer dans un milieu stable, la Cour considère toutefois que l'impossibilité générale et absolue d'obtenir la reconnaissance du lien entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention n'est pas conciliable avec l'intérêt supérieur de l'enfant, qui exige pour le moins un examen de chaque situation au regard des circonstances particulières qui la caractérise.).

Coerentemente, sull'*an* del riconoscimento del legame (la reconnaissance du lien) la Grande Camera ha escluso che gli Stati possano appellarsi, per sfuggire all'obbligo, al margine di apprezzamento, margine che invece sussiste in ordine al *quomodo*: secondo le circostanze, la legge nazionale potrà prescrivere la trascrizione dell'atto di nascita con indicazione anche dei genitori intenzionali o l'adozione da parte di questi; è stato sottolineato infatti che anche una procedura di adozione ben può costituire una modalità idonea, a condizione che non sia troppo lunga.

Benché si tratti di un parere reso in un caso parzialmente diverso, che riguarda una pratica, quella della gestazione per altri, ritenuta dalla nostra giurisprudenza contraria all'ordine pubblico, il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo deve essere a fortiori tenuto in considerazione nella fattispecie in esame, che non involge questioni di ordine pubblico, né bilanciamenti con interessi di pari o maggior valore rispetto all'interesse del minore, quali quello della tutela della dignità della donna che si presta alla tecnica della gestazione per altri.

Pertanto, a fronte dell'obbligo di riconoscimento del legame, ci si deve chiedere se il nostro ordinamento nel caso in esame contempli idonee modalità che garantiscano una effettiva tutela.

Poiché la ricorrente ha invocato l'applicazione degli articoli 8 e 9 della legge n. 40/2004, ci si deve chiedere innanzitutto se tali norme consentano di riconoscere lo *status* di figli riconosciuti ai nati a seguito di procreazione medicalmente assistita eterologa effettuata all'estero da una coppia di due donne.

L'art. 8 disciplina proprio lo stato giuridico del nato e prevede che «I nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti dalla coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime ai sensi dell'art. 6», mentre l'art. 9 sancisce il divieto di disconoscimento della paternità e di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, anche per l'ipotesi di fecondazione eterologa praticata in deroga al divieto previsto prima degli interventi della Corte costituzionale (sentenze numeri 162/2014 e 96/2015): «Qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità nei casi previsti dall'art. 235, primo comma, numeri 1) e 2) [norma oggi abrogata] del codice civile, né l'impugnazione di cui all'art. 263 dello stesso codice».

Si deve riconoscere che una prima superficiale analisi del testo di tali norme potrebbe portare a condividere la tesi di parte ricorrente: in particolare in tal senso potrebbe deporre l'art. 9, comma 1, che nel suo testo originario già disciplinava la patologia, ossia le conseguenze per i nati del ricorso alla fecondazione eterologa all'epoca non consentita.

Tuttavia, l'interpretazione sistematica e logica inducono a dubitarne, posto che la prima versione dell'art. 9 si riferiva solo al difetto del requisito oggettivo di cui all'art. 4, comma 3 della legge n. 40/2004 e non dei requisiti soggettivi di cui all'art. 5, fra i quali vi è la diversità di sesso dei componenti della coppia. Non solo; anche di recente, la Corte costituzionale ha escluso l'interpretazione estensiva proposta dalla ricorrente, come si legge nella motivazione della sentenza n. 237/2019, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale norma che si desume





dagli articoli 250 e 449 del codice civile, 29, comma 2, e 44, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176. La Corte infatti, nel paragrafo 3.1.1. della motivazione, pur riconoscendo che «la genitorialità del nato a seguito di ricorso o tecniche di P.M.A. è legata anche al “consenso” prestato, e alla responsabilità conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno potuto accedere ad una tale tecnica procreativa» ha precisato che ciò presuppone che «coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie “di sesso diverso”. Per quanto espressamente disposto dall'art 5 della predetta legge n. 40 del 2004, le coppie dello stesso sesso non possono accedere alle tecniche di P.M.A.».

Ne consegue che, allo stato della legislazione, il requisito soggettivo della diversità di sesso per accedere alla procreazione medicalmente assistita, letto anche in relazione alle norme del codice civile sulla filiazione, esclude l'opzione ermeneutica proposta dalla ricorrente, in virtù della quale dovrebbe essere accertato *de plano* per le bambine lo stato di figlie riconosciute anche da parte della madre intenzionale in virtù della partecipazione al progetto procreativo ed in particolare del consenso prestato (si veda doc.2 di parte ricorrente), con forme del tutto equivalenti a quelle previste dall'art. 6 della medesima legge n. 40/2004. Per le medesime ragioni, sempre secondo la normativa vigente, deve escludersi anche l'opzione proposta in via subordinata secondo la quale alla madre intenzionale deve essere consentito di procedere al riconoscimento, previa autorizzazione da parte del Tribunale in caso di dissenso della madre biologica ai sensi dell'art. 250 del codice civile.

Quanto ad altre soluzioni praticabili, come si è visto, la giurisprudenza italiana ha riconosciuto in casi analoghi la trascrizione dell'atto di nascita formato all'estero, ove la nascita fosse avvenuta in un altro Paese la cui legislazione ammette la omogenitorialità, oppure, in alcune decisioni di merito, ha consentito la formazione dell'atto di nascita sulla base delle dichiarazioni rese da entrambe le donne all'ufficiale di stato civile, ma questa seconda soluzione non costituisce diritto vivente in quanto non unanimemente condivisa. È invece ritenuta percorribile la via dell'adozione del figlio da parte del partner omosessuale del genitore biologico ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983.

Tali soluzioni, come anche riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sono tutte idonee a realizzare la tutela, ma nel caso in esame non sono praticabili, perché le bambine sono nate in Italia e non vi sono le condizioni per accedere all'adozione, posto che non vi è l'assenso della madre biologica, unico genitore legale (docc. 4 e 5 di parte ricorrente) e tale dissenso è ostativo ai sensi dell'art. 46 della legge n. 184/1983.

Con riferimento alla possibilità di rettifica dell'atto di nascita (chiesta in via ulteriormente subordinata dalla ricorrente), si deve osservare che nell'atto di nascita delle minori è solo indicata la madre biologica e le bambine sono indicate come nate «dall'unione naturale di essa dichiarante con un uomo né parente, né affine»; peraltro, poiché ai sensi dell'art. 236 del codice civile la filiazione si prova con l'atto di nascita iscritto nei registri dello stato civile, consentire la rettifica senza porsi il problema della riconoscibilità del rapporto sottostante costituisce un modo per eludere la questione, che attiene allo *status* e non alla prova dello stesso e che, per l'importanza dei diritti in gioco, non può essere lasciata a interpretazioni (discordanti) dei singoli ufficiali di stato civile dei quasi 8000 comuni italiani e dei singoli tribunali che non hanno espresso un orientamento univoco. Questo Collegio peraltro, allo stato della normativa vigente, condivide i forti dubbi sulla percorribilità della via della rettificazione espressi con l'ordinanza 1° aprile 2019 del Tribunale di Venezia, che ha rimesso a codesta Corte la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000.

Non essendoci nella fattispecie concreta le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari, si ravvisa un vuoto di tutela, non colmabile con l'interpretazione logica, analogica o per principi delle norme del codice civile e della legge n. 40/2004 (ed in particolare delle norme di cui agli articoli 8 e 9 della legge n. 40/2004 e all'art. 250 del codice civile), se non forzandone il senso in modo non consentito ai giudici diversi dalla Corte costituzionale. A conferma di ciò, la soluzione di interpretare nel senso proposto gli articoli 8 e 9 della legge n. 40/2004 è stata espressamente esclusa dalla stessa Corte costituzionale con la decisione n. 237/2019, come si è sopra già esposto, cosicché non si può ritenere che sia un'interpretazione costituzionalmente orientata delle medesime norme.

In sintesi, il vuoto di tutela si ravvisa proprio nel fatto che non possano trovare applicazione le norme di cui agli articoli 8 e 9 della legge n. 40/2004 e 250 del codice civile per i nati da fecondazione assistita eterologa praticata nell'ambito di un progetto procreativo di una coppia formata da due donne e non sussistano i presupposti per procedere all'adozione in casi particolari, sempre che sia accertata la sussistenza dell'interesse dei minori.

Questo Collegio, benché riconosca che l'individuazione dei modi di riconoscimento del legame dovrebbe spettare innanzitutto al legislatore, ritiene che la circostanza che quest'ultimo, pur a fronte dell'importanza degli interessi in gioco, non abbia ancora provveduto a disciplinare la fattispecie costituisca una scelta che esorbita dal margine di discrezionalità, in quanto contrastante con i diritti costituzionali e convenzionali sopra già menzionati.





Incidentalmente, si deve rilevare che una decisione di rigetto del giudice comune con enfattizzazione della lacuna legislativa non potrebbe avere l'effetto che hanno le sentenze-monito della Corte costituzionale, fra le quali paradigmatica è proprio quella n. 347/1998 in materia di disconoscimento del figlio nato mediante procreazione medicalmente assistita, «ispiratrice» del già menzionato art. 9 della legge n. 40/2004.

Gli interessi di cui si invoca la tutela sono di massima importanza e sono sanciti dalle norme di cui agli articoli 2, 3, 30 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 29 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 e agli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione EDU, quali norme interposte, come vengono interpretate in modo costante dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze e il parere consultivo sopra menzionati. Né tale contrasto è bilanciato con la tutela di interessi di pari importanza, posto che per la giurisprudenza oramai consolidata la fecondazione eterologa praticata da due donne non determina la contrarietà all'ordine pubblico dell'atto di nascita formato all'estero, a differenza di quanto ravvisato per l'ano di nascita (o per il provvedimento giurisdizionale straniero) di bambino nato a seguito di gestazione per altri.

Con riferimento all'art. 2 della Costituzione, la violazione è ravvisabile nell'assenza di tutela del diritto inviolabile del minore ad avere un'identità che gli consenta di veder riconosciuti e di poter azionare i suoi diritti nei confronti di chi si è assunto la responsabilità della procreazione, anche nell'ambito di una formazione sociale che, benché non sussumibile nella famiglia tradizionale, è comunque meritevole di tutela (così Corte Cost. n. 138/2010).

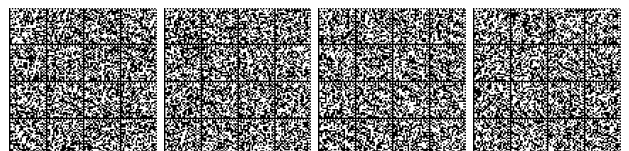
Si ravvisa in secondo luogo una violazione degli articoli 3 e 117 della Costituzione e dell'art. 14 della Convenzione EDU quale norma interposta, in presenza di un'ingiustificata disparità di trattamento tra i nati, non solo a seconda che siano stati concepiti con fecondazione eterologa praticata da coppia eterosessuale o da coppia omosessuale, ma anche a seconda che siano stati concepiti da fecondazione eterologa praticata da coppia omosessuale che possano essere adottati o che non possano esserlo, essendo questi ultimi destinati ad un perenne stato di figli con un solo genitore, non riconoscibili dall'altra persona che ha contribuito al progetto procreativo. Consentire il permanere di tale discriminazione significherebbe legittimare nel nostro sistema una nuova (e unica) categoria di nati non riconoscibili, che ricorda tristemente categorie già fortemente discriminate in passato e superate grazie all'evoluzione sociale e giuridica stimolata soprattutto dai principi costituzionali: ci si riferisce alla categoria dei figli adulterini (nel linguaggio comune, con connotazione spregiativa «bastardi») non riconoscibili prima della riforma del diritto di famiglia di cui alla legge n. 151/1975 e a quella dei figli di persone tra le quali esista un legame di parentela in linea retta all'infinito e in linea col laterale nel secondo grado o di affinità in linea retta (incestuosi), che, nonostante la illiceità penale, in presenza di pubblico scandalo, della condotta che ha portato al concepimento (art. 564 c.p.), con l'attuale formulazione dell'art. 251 del codice civile possono essere riconosciuti con autorizzazione del giudice «avuto riguardo all'interesse del figlio e alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio».

A ciò si aggiunga che la nuova categoria di nati assolutamente non riconoscibili stona anche apertamente con il principio di unicità dello *status* giuridico dei figli che ha connotato tutti gli interventi legislativi più recenti in materia di figliazione (oltre alla legge n. 219/2012 anche il decreto legislativo n. 154/2013) e che si estende anche ai figli adottivi di coppia dello stesso sesso.

L'irragionevolezza si desume altresì dal fatto che non sempre nel nostro sistema verità biologica e verità legale coincidono: oltre all'art. 9 della legge n. 40/2004 in caso di fecondazione eterologa, che ha sostituito il consenso al dato genetico, anche la previsione di stretti termini di decadenza dall'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità ammette che, decorso il termine, sia protratta una situazione legale di genitorialità che non corrisponde alla realtà biologica (art. 263 del codice civile).

La violazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, 30 e 117 della Costituzione e dell'art. 8 della Convenzione EDU quale norma interposta, sussiste anche con riferimento al diritto alla bigenitorialità, ossia al diritto di ogni bambino ad avere due persone che si assumono la responsabilità (e non più la potestà) di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione, alla sua istruzione, nei confronti delle quali poter vantare diritti successivi, ma soprattutto poter agire in caso di inadempimento e di crisi della coppia. Invero, proprio la tutela dei bambini anche nella fase di crisi della coppia costituisce il banco di prova della effettività della tutela stessa; è noto infatti che il diritto alla bigenitorialità è stato approfondito dalla legislazione e della giurisprudenza soprattutto nell'ambito della patologia dei rapporti familiari (separazione e divorzio, crisi tra genitori non coniugati), che connota la fattispecie concreta in esame.

In altre parole, i nati da fecondazione eterologa praticata da due donne, ove non sia percorribile l'adozione in casi particolari, nel nostro ordinamento attuale si trovano in una situazione giuridica diversa e deteriore rispetto a quella di tutti gli altri nati (compresi i nati da rapporto incestuoso), senza che ciò trovi una giustificazione diversa dal mero orientamento sessuale delle persone che hanno (legalmente) partecipato al progetto procreativo.



Reputa il Tribunale che, a fronte di una situazione di irragionevole discriminazione, che comporta un pesante stigma fin dal momento della nascita, sia compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che limitando di fatto l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona (art. 3, 2° comma Cost.).

Quanto alle norme convenzionali sopra menzionate, la Corte costituzionale ha sempre affermato la sua competenza a risolvere, attraverso il sindacato di legittimità costituzionale, il contrasto tra norme interne e norme pattizie internazionali (cfr. Corte costituzionale numeri 348 e 349 del 2007; n. 39/2008; numeri 311 e 317 del 2009; numeri 138 e 187 del 2010; numeri 1, 80, 113, 236, 303 del 2011, n. 78/2012). In particolare, essa ha statuito che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della Convenzione EDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e alla Convenzione EDU è attribuito valore subcostituzionale.

Oltre agli articoli 8 e 14 della Convenzione EDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, i parametri convenzionali più rilevanti sono gli articoli 2 e 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, di cui i successivi articoli 4, 5, 7, 8 e 9 costituiscono specificazioni. In particolare, con la ratifica anche lo Stato italiano, insieme agli altri Stati firmatari, si sono impegnati «a rispettare i diritti enunciati nella Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza; e ad adottare «tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, dalle opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali e dei suoi familiari.»» (art. 2). Si è inoltre impegnato a tenere in considerazione «l'interesse preminente del minore» in tutte le decisioni relative ai bambini (art. 3).

È sulla base di tutte le considerazioni esposte che il Tribunale è giunto al convincimento della non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 8 e 9 legge n. 40/2004 e 250 del codice civile laddove, sistematicamente interpretate, non consentono ai nati nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa praticata da una coppia di donne l'attribuzione dello *status* di figli riconosciuti di entrambi i componenti della coppia, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983 e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore.

Valuterà la Corte ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, qualora ritenesse la questione fondata, se vi sia la necessità di estendere la pronuncia anche ad altre disposizioni legislative interessate in via di consequenzialità.

In punto di rilevanza, si osserva che l'applicazione delle norme indicate è evidentemente ineliminabile nell'*iter* logico-giuridico che questo remittente deve percorrere per la decisione: infatti, in caso di dichiarazione di fondatezza della questione così come sollevata, le norme sarebbero applicabili alla fattispecie e il Tribunale potrebbe valutare nel merito le domande; mentre, in caso di non accoglimento, l'attuale stato della normativa imporrebbe una pronuncia di rigetto, per quanto sopra esposto in ordine alla non applicabilità degli articoli 8 e 9 della legge n. 40/2014 e dell'art. 250 del codice civile alla fattispecie.

Il procedimento va quindi sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti ed applicati gli articoli 23 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 8, 9, legge n. 40/2004 e 250 del codice civile — per contrasto con gli articoli 2, 3 primo e secondo comma, 30 della Costituzione, dagli articoli 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 29 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 e dall'art. 8 della Convenzione EDU — laddove non consentono al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa praticata da una coppia di donne l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche della donna che insieme alla madre biologica abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983 e sia accertato l'interesse del minore.*

*Sospende il procedimento in corso;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, e che ne sia data comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Padova, 3 novembre 2019

*Il Presidente est.: GUERRA*

20C00141

N. 80

*Ordinanza del 6 dicembre 2019 della Corte dei conti - Sez. riunite sul ricorso proposto dal Comune di Buonabitacolo*

**Bilancio e contabilità pubblica - Enti locali deficitari o dissestati - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e controllo sulla relativa attuazione - Mancata adozione del piano entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - Previsto automatico avvio della procedura di dissesto.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 243-*quater*, comma 7.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

In speciale composizione composta dai signori magistrati:

Mario Pischedda - Presidente;

Marta Tonolo - consigliere;

Alfredo Grasselli - consigliere;

Carmela Mirabella - consigliere;

Roberto Rizzi - consigliere;

Massimo Balestieri - consigliere;

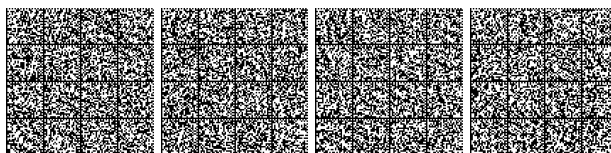
Elena Papa - primo referendario, relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio iscritto al n. 649/SR/EL del registro di segreteria delle Sezioni riunite, promosso con il ricorso depositato in data 22 maggio 2019 dal Comune di Buonabitacolo (SA), in persona del sindaco dott. Giancarlo Guercio, suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto introduttivo del presente giudizio, dall'avv. Mario D'Urso, elettivamente domiciliato in Roma, in via Luigi Rizzo n. 50, presso il dott. Ugo Caminiti, per l'annullamento della deliberazione n. 80/2019/PRSP adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nelle camere di consiglio del 6 e 13 marzo 2019, depositata in data 15 aprile 2019 e notificata al ricorrente, a mezzo p.e.c., in pari data.

Visti i decreti del Presidente della Corte che hanno determinato la composizione del collegio, la fissazione dell'udienza e la nomina del relatore;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 3 luglio 2019, il relatore, primo referendario Elena Papa, l'avvocato Mario D'Urso per il comune ricorrente ed il pubblico ministero, nella persona del vice procuratore generale cons. Maria Nicoletta Quarato.



## FATTO

1. Con ricorso depositato in data 22 maggio 2019, corredato dalle notificazioni di legge, il Comune di Buonabitacolo ha impugnato la deliberazione n. 80/2019/PRSP con cui la Sezione regionale di controllo per la Campania ha accertato «l'intempestiva presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Buonabitacolo (SA)», ai sensi degli articoli 243-*quater*, comma 7, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), disponendo contemporaneamente la sospensione degli adempimenti che avviano l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sino all'esito dell'eventuale impugnazione, in caso di ricorso innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione.

La Sezione regionale, andando in conforme avviso con quanto rilevato dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nella relazione istruttoria, trasmessa alla Sezione di controllo in data 5 febbraio 2019, ha ritenuto che il termine di 90 giorni, fissato dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel per l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), era scaduto il 28 agosto 2017 e che, pertanto, lo stesso, approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 26 del 7 settembre 2017, doveva considerarsi tardivo con conseguente impossibilità di esame nel merito.

Con particolare riferimento al *dies a quo* per il computo del predetto termine la Sezione, rilevato che la decisione di ricorrere al PRFP era stata presa dall'allora dal Commissario straordinario con deliberazione n. 59 del 30 maggio 2017, ha ritenuto detta deliberazione immediatamente esecutività ai sensi dell'art. 134, comma 4, del Tuel ed ha escluso l'esistenza di un errore scusabile o, comunque, di un legittimo affidamento del comune, nel ritenere che il termine in questione decorresse dal decimo giorno successivo alla pubblicazione della predetta delibera, ai sensi del comma 3 del citato art. 134 Tuel.

2. Con l'odierno ricorso il Comune di Buonabitacolo contesta le statuizioni contenute nella deliberazione della Sezione regionale di controllo e chiede a queste Sezioni riunite di dichiarare che il PRFP, approvato con delibera consiliare n. 26 del 7 settembre 2017, «sia da considerare presentato nei termini, sussistendo nello specifico l'errore scusabile, il legittimo affidamento degli amministratori ed il favor del legislatore per le procedure di riequilibrio», con conseguente annullamento della delibera impugnata.

In particolare, eccepisce la violazione e falsa applicazione degli articoli 243-*bis*, comma 5, 243-*quater*, 134 del Tuel e dell'art. 12 delle preleggi nonché il vizio di eccesso di potere per difetto dei presupposti e manifesta illogicità.

Per quanto rileva in questa sede, il comune ricorrente osserva la palese «sproporzione» tra la tardiva approvazione del PRFP e l'effetto conseguente del dissesto finanziario, quando, come avvenuto nella fattispecie, il bilancio del comune si presenta in forte risanamento. A tal riguardo afferma l'intervenuta drastica riduzione della propria esposizione debitoria, l'accelerazione dell'attività di riscossione delle entrate, la non ricorrenza di passività potenziali e di debiti fuori bilancio, circostanze che, «renderebbero oggi addirittura inutile il ricorso ad un Piano di riequilibrio».

In allegato al ricorso, e successivamente in data 20 giugno il comune ha depositato documentazione finalizzata a dimostrare il miglioramento della propria situazione finanziaria. In particolare evidenzia che il PRFP prevedeva di ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2016 - pari ad euro 487.206,03 - nonché i debiti fuori bilancio, che alla stessa data ammontavano ad euro 508.947,30. I suddetti debiti sono stati transatti per euro 270.470,81, riducendo quindi l'esposizione debitoria dell'ente, ed al 31 dicembre 2018 si registra, un disavanzo di soli euro 28.239,05, con conseguente eliminazione nel biennio dello squilibrio che aveva causato il ricorso al PRFP.

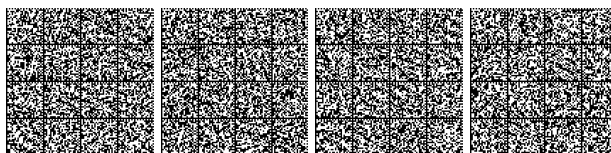
3. Nelle proprie conclusioni, depositate il 21 giugno 2019, la Procura generale insiste per il rigetto del ricorso stante la perentorietà del termine di 90 giorni fissato per la deliberazione del piano dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel ed esclude la sussistenza dell'errore scusabile invocato dal ricorrente.

4. All'odierna udienza, la difesa del ricorrente ha illustrato i tratti salienti delle argomentazioni rassegnate in atti insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La Procura generale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, per tardività della notifica al Procuratore generale, e per tardività del deposito, avvenuti oltre i termini previsto dagli articoli 124 e 125 c.g.c., per il resto si è riportata all'atto scritto.

In una breve replica la difesa del comune, dopo aver evidenziato che l'eccezione è stata sollevata per la prima volta in udienza, ha ribadito la tempestività della notifica, riportandosi agli atti di causa.

5. Con sentenza non definitiva in pari data, il cui dispositivo è stato letto in udienza, è stata respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Procura generale e sono stati ritenuti infondati il primo (violazione di legge per mancato riconoscimento dell'errore scusabile) ed il secondo motivo di ricorso, quest'ultimo limitatamente all'asserito eccesso di potere per ritenuta disparità di trattamento rispetto ai comuni rientranti nell'applicazione dell'art. 5, comma 11-*septies*, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19.





## DIRITTO

1. Le norme di dubbia costituzionalità. Con la presente ordinanza, in aderenza al dispositivo letto in udienza, si solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, («La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto») nella parte in cui prevede l'automatico avvio della procedura di dissesto, nel caso di mancata adozione del piano di riequilibrio entro il termine perentorio previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, («Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso [della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, nella versione vigente all'epoca dei fatti], corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario» ...) senza consentire alle amministrazioni che iniziano un nuovo mandato in pendenza del predetto termine, di avvalersi della facoltà prevista dallo stesso comma 5, («Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego, di cui all'art. 243-*quater*, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2077, n. 149») anche in assenza di una previa deliberazione di adozione del PRFP e comunque senza tener conto della reale situazione finanziaria dell'ente per effetto del prolungamento del procedimento di controllo oltre i termini ordinatori previsti dall'art. 243-*quater*, commi 1 («Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 243-*bis*, commi 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'art. 755, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.») e 3 («La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.»).

2. Legittimazione ad adire la Corte costituzionale. Prima di esporre i motivi che, a parere di questo giudice, rendono le suddette norme contrarie alla Costituzione, appare opportuno precisare che, in base agli articoli 8 e 11, comma 6, del codice della giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, queste sezioni riunite in speciale composizione sono un organo giudicante che esercita la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in tema di contabilità pubblica ex art. 101, comma 2, della Costituzione, indubbia la loro legittimazione ad adire la Corte costituzionale.

3. Rilevanza della questione sul giudizio. Come esposto nella parte in fatto nel presente giudizio ricorre l'ipotesi di tardiva presentazione del PRFP rispetto al termine di 90 giorni dalla delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, fissato dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel con conseguente «applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto», come recita l'art. 243-*quater*, comma 7.

L'applicazione di tale norma condiziona l'esito del giudizio atteso che, una volta respinte le eccezioni ritenute infondati i motivi del ricorso, il Collegio dovrebbe respingerlo ed accertare l'obbligo del Comune di Buonabitacolo di dichiarare il dissesto. Viceversa, l'accoglimento della questione di costituzionalità consentirebbe l'accoglimento del ricorso e la restituzione degli atti alla Sezione regionale di controllo perché proceda all'esame del merito del PRFP, tenendo conto della attuale situazione finanziaria del Comune.

4. Impossibilità di interpretazione costituzionalmente conforme. Sempre in tema di ammissibilità occorre verificare se sia possibile un'interpretazione della norma in questione conforme ai principi costituzionali, atteso che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il giudice *a quo*, pena l'inammissibilità della questione, ha l'onere di verificare se è possibile una interpretazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità in grado di eliminare, l'asserito contrasto.



Il Collegio non ritiene possibile un'interpretazione della norma diversa da quella letterale che non lascia dubbi sulla effettiva volontà del legislatore.

Va evidenziato, infatti, che l'interpretazione adeguatrice non è praticabile a totale discrezione del giudice, ma è legata al presupposto oggettivo costituito dall'esistenza di un dato lessicale polisensibile suscettibile di letture alternative, tale cioè da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali. Ne consegue che quando, come nel caso di specie, l'univoco tenore letterale della norma non consente altre interpretazioni, l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale diventa una strada obbligata. Ad una interpretazione costituzionalmente orientata si oppone anche la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che nelle sue articolazioni di controllo e giurisdizionali, ha da tempo affermato che le ipotesi tassativamente elencate dall'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, tra le quali rientra quella della mancata presentazione in termini del piano (mancato rispetto del termine di cui all'art. 243-*bis*, comma 5), vanno qualificate come «fattispecie legali tipiche» di condizioni di dissesto, che si aggiungono a quelle già previste dall'art. 244 del Tuel e comportano l'obbligo della sua dichiarazione (*ex multis* Sezione delle autonomie n. 5/2018, n. 22/2013, n. 13/2013 Sez. riunite in speciale composizione n. 32/2018, n. 29/2018, n. 25/2016, n. 58/2015).

In particolare la Sezione delle autonomie nella pronuncia n. 5/2018 ha affermato che «la Sezione regionale di controllo, accertata la tardiva presentazione del piano, trasmette la relativa deliberazione al Prefetto competente o altro organo previsto dai regimi di autonomia differenziata, che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 149/2011, assegna al Consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto».

Da ciò consegue che anche secondo il diritto vivente non vi è alcuno spazio per una diversa interpretazione della norma.

5. Le particolarità della fattispecie. Prima di illustrare i dubbi di costituzionalità il Collegio ritiene opportuno illustrare le particolarità della fattispecie e la loro deviazione dall'impianto normativo previsto dalle vigenti disposizioni.

5.1. I ritardi nell'istruttoria del Piano. Il procedimento previsto dal Tuel è temporalmente cadenzato, in maniera da concludersi al massimo entro sette mesi, dalla delibera di ricorso al Piano da parte dell'ente. L'art. 243-*bis* al comma 1 prevede che «I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale». Il successivo comma 5 dello stesso articolo dispone che il consiglio dell'ente locale, «entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1», delibera il PRFP.

Il successivo art. 243-*quater* prevede che «entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'art. 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria... All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti» (comma 1). Il comma due prevede che «in fase istruttoria, la commissione di cui all'art. 155 può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni» ed il comma tre dispone che «La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio».

In pratica, la deliberazione da parte della Sezione regionale di controllo dovrebbe intervenire al massimo entro 210 giorni (90+60 + eventuali 30+30). Nel caso fisiologico di rispetto dei termini è ragionevole ritenere che l'ente non possa modificare la propria situazione finanziaria, trattandosi di un ristretto lasso temporale, sicché correttamente la mancata adozione del piano, o la sua non approvazione da parte della sezione regionale di controllo, determina la dichiarazione di dissesto, non essendo stato risolto lo stato di grave squilibrio. Analogamente, non appare irragionevole che il legislatore abbia parificato alla mancata adozione del piano il semplice ritardo nella sua adozione, all'evidente scopo di evitare dilazioni nell'avvio dell'opera di risanamento finanziario.

Va, tuttavia, considerato che, mentre il termine di novanta giorni per la predisposizione del PRFP da parte del comune è qualificato come perentorio dalla stessa legge, quelli previsti dall'art. 243-*quater*, commi 1, 2 e 3 per il procedimento di approvazione del PRFP hanno carattere meramente ordinatorio, sicché può accadere che detti termini vengano superati.

Nel caso in esame, a causa del prolungarsi dell'istruttoria, la trasmissione della documentazione da parte della Commissione, prevista dall'art. 243-*quater*, comma 1, è avvenuta il 5 febbraio 2019 e la deliberazione della Sezione regionale di controllo è stata depositata il successivo 15 aprile, cioè quasi due anni dopo la decisione dell'allora Commissario straordinario di ricorrere al PRFP, adottata con deliberazione n. 59 del 30 maggio 2017.



Per ovviare alla patologica durata della procedura, la giurisprudenza di queste sezioni riunite ha da tempo affermato che le valutazioni compiute dalla Commissione e dalla Sezione regionale in sede istruttoria ed in sede procedimentale, e persino quelle successive in sede di eventuale giudizio, devono essere necessariamente improntate ad una visione dinamica della situazione contabile dell'ente, in costante evoluzione, esercizio dopo esercizio, e debbono tener conto, in una visione tendenziale dell'equilibrio di bilancio, dei fatti di gestione sopravvenuti all'adozione del piano ed alla valutazione della Sezione di controllo (*ex multis* S.S.RR. 23/2019, 2/2019, 23/2018, 8/2018, 17/2017, 3/2017, 1/2017, 58/2015, 2/2015, 34/2014, 11/2014, 3/2014).

Nella fattispecie, invece, l'automatismo previsto dal legislatore ha precluso alla Sezione di controllo, e preclude a queste Sezioni riunite, di prendere in considerazione l'eventuale superamento della situazione originaria di squilibrio strutturale ed il ritardo nell'adozione del piano comporta il dissesto dell'ente. In tal caso la fattispecie appare mutata nel suo presupposto presuntivo, del perdurare della situazione di squilibrio strutturale dichiarata originariamente dallo stesso ente, che dà ragione all'automatismo in questione.

5.2. Il cambio di amministrazione. Come sopra detto la decisione di ricorrere al PRFP è stata presa dall'allora Commissario straordinario con deliberazione n. 59 adottata il 30 maggio 2017. Nella pendenza del termine di novanta giorni per adattare il PRFP, si sono svolte le elezioni amministrative e la nuova compagine amministrativa si è insediata il 30 giugno 2017, sicché il tempo a disposizione per elaborare il PRFP, tenendo conto della dichiarazione di immediata eseguibilità della delibera commissariale, come accertato nella sentenza non definitiva in data odierna, era limitato a soli sessanta giorni.

Appare evidente la discrasia con la disciplina prevista dall'art 243-*bis*, comma 5, che consente alle amministrazioni che iniziano il mandato di rimodulare PRFP — sempre che lo stesso sia stato adottato, e non risulti intervenuta la delibera di approvazione o di diniego della Sezione regionale di controllo — nei sessanta, giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato che deve avvenire entro 90 giorni dall'inizio del mandato (art. 4-*bis*, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149).

In pratica la nuova amministrazione ha avuto 60 giorni per adottare il piano, mentre se questo fosse stato adottato dal Commissario avrebbe avuto ben 150 giorni per rimodularlo.

## 6. I dubbi di incostituzionalità.

Ritiene il Collegio che l'automatismo dell'applicazione della procedura del dissesto in caso di tardiva presentazione del Piano di riequilibrio di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel violi numerosi principi costituzionali: (i) se non circoscritto ai casi di accertamento della tardività entro i termini ordinatori del controllo e (ii) se non compensato da un corrispondente ampliamento dei tempi di deliberazione del Piano in caso di elezioni intervenute durante la pendenza del termine di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel.

Poiché le citate disposizioni (articoli 243-*quater*, comma 7, e 243-*bis*, comma 5, del Tuel), concorrono tra loro in combinato disposto, e con effetto di rafforzamento reciproco nei profili di illegittimità costituzionale rilevati, si procederà all'esposizione esaminando le due norme congiuntamente ed evidenziandone gli elementi di contrasto con le disposizioni della Carta fondamentale.

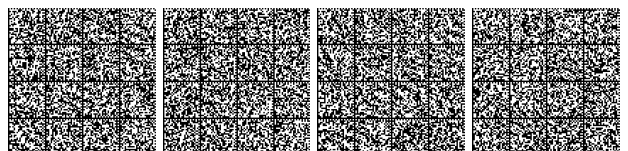
6.1. Violazione degli articoli 81, 97, comma 1 e 119, comma 1, della Costituzione, che codificano il principio costituzionale di pareggio di bilancio.

Ritiene il Collegio che il sistema di automatismo sopra descritto si ponga in contrasto con il principio di «equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio» e violi il bene «bilancio», costituzionalmente tutelato, quando i termini per il controllo del PRFP siano largamente superati e la gestione del Piano sia iniziata e/o quando nella pendenza del termine per l'adozione vi sia un mutamento della compagine amministrativa alla guida dell'ente per nuove elezioni.

Viene, infatti, in considerazione il principio evincibile dal più recente percorso argomentativo della Corte costituzionale, che mette in relazione i precetti di natura finanziaria con i fini per i quali sono previsti e valorizza la natura del bilancio pubblico e del suo equilibrio quale vero e proprio bene giuridico meritevole di tutela.

Tale ricostruzione, sviluppatasi anche a seguito delle modifiche degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, operate dagli articoli 1 e 2, legge costituzionale n. 1/2012, ha portato alla rilettura del bilancio pubblico quale strumento di attuazione del principio di democraticità dell'ordinamento in quanto strumento di controllo del rispetto del mandato elettorale democratico e del programma e dei fini delle previsioni finanziarie programmatiche, riconosciuto ai cittadini (*cf.* Corte costituzionale, sentenze 247/2017, 228/2017, 184/2016).

La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali di cui agli articoli 243-*bis* e ss. del TUEL, si pone come attuazione di questi principi, essendo finalizzato a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio e a riportare gli enti in quella situazione di equilibrio e sostenibilità cui tendono le norme costituzionali citate.



Detto riequilibrio ben può essere perseguito in un arco temporale che coinvolge più esercizi, in piena coerenza con carattere «dinamico» del bene bilancio e della sua gestione, più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale, nell'ambito di un percorso volto al ripristino della stabilità economica di media e lunga durata dell'ente (da ultimo, *ex multis*, Corte costituzionale n. 18/2019). Coerentemente, dunque, le procedure di riequilibrio possono essere inquadrate sia per modi che per fini nei principi costituzionali sopracitati, come articolazione del processo di perseguimento del pareggio di bilancio in un arco pluriennale, e il riequilibrio può essere valutato come processo *in itinere* nel quadro della costante evoluzione gestionale dell'ente.

Rispetto alla rilevanza costituzionale del bene giuridico «bilancio pubblico», la previsione, contenuta all'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, della fine del processo di risanamento ed il conseguente passaggio alla fase di dissesto, al solo verificarsi del superamento del termine perentorio fissato per l'emanazione del Piano, ad avviso del Collegio, può ritenersi coerente con i principi costituzionali solo se svolta nell'immediatezza della delibera di ricorso al Piano e cioè entro i termini massimi determinati dalla legge, quando ancora la declaratoria di condizione di squilibrio conserva la sua attualità.

Va, infatti, considerato che la situazione finanziaria dell'ente è in costante evoluzione, atteso che la gestione non è statica ma è in continuo divenire e cambia, in senso positivo o negativo, esercizio dopo esercizio, indipendentemente dalla formalizzazione dei provvedimenti di riequilibrio. Ben può accadere, pertanto, che la situazione di squilibrio nel tempo volga progressivamente alla normalizzazione, fino a venir meno, ed a maggior ragione ciò può accadere quando, come sembra essere accaduto nella fattispecie, un Piano di riequilibrio, sia pure approvato in ritardo, viene immediatamente attuato secondo le sue linee direttrici, in pendenza del procedimento per la sua approvazione, modificando in senso positivo la condizione di squilibrio strutturale.

Ritiene il Collegio che in tale ultima circostanza l'accertamento della tardività della deliberazione del Piano rispetto ai termini perentori di legge non possa più in sé giustificare l'automatico passaggio alla fase di preparazione al dissesto dell'ente con assegnazione dei termini di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, ma che, in un'applicazione in chiave sostanziale del principio di tutela del bene bilancio/equilibrio di bilancio, occorra un ulteriore passaggio accertativo della reale situazione finanziario-contabile dell'ente.

Infatti, è solo il permanere di una situazione di squilibrio strutturale che giustificare l'applicazione della disciplina liquidatoria del dissesto, mentre l'automatico passaggio a questa fase in presenza di un superamento dell'originario squilibrio determina una interruzione del processo di risanamento in corso, in contrasto con i fini di tutela del bene giuridico «bilancio / equilibrio di bilancio».

Tale situazione di contrarietà ai principi costituzionale è aggravata dalla mancata previsione un ampliamento del termine di adozione del PRFP per i casi, simili a quello all'esame, di subentro di nuova amministrazione alla guida dell'ente nella pendenza del predetto termine.

La normativa vigente prevede per le nuove amministrazioni la possibilità di rimodulare il Piano, adottato dalla precedente amministrazione e non ancora esaminato dalla Sezione di controllo (art. 243-*bis*, comma 5) entro 60 giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, che, essendo «volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento» (art. 4-*bis*, comma 1, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149) dell'ente costituisce il momento nel quale gli amministratori subentranti prendono conoscenza della reale situazione finanziaria dell'ente che sono stati chiamati ad amministrare, tanto che sulla base delle sue risultanze, possono anche decidere di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario.

Nulla, invece, è previsto per la predisposizione del Piano, sicché agli amministratori di nuova nomina non è garantito un margine temporale sufficiente per elaborare le misure ritenute idonee a superare lo stato di squilibrio, adottando provvedimenti compatibili con il loro programma politico e gli impegni assunti con il mandato elettorale.

La mancanza di un margine temporale sufficiente per la predisposizione del Piano, derivante dalla mancata cognizione della concreta situazione finanziaria dell'ente, rende difficilmente raggiungibile l'obiettivo di risanamento: ne discende, a parere del Collegio, una sostanziale mancanza di tutela del bene bilancio, e la violazione del principio di pareggio di bilancio, cui l'intera procedura di riequilibrio tende, rendendo irrealizzabile il risanamento dell'ente.

6.2. Violazione degli articoli 81, 119, comma 1, e 97, comma 1, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 1 della Costituzione, per i profili di correlazione tra il principio di pareggio di bilancio e quello di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

L'automatico passaggio al dissesto per tardiva presentazione del Piano, anche nel caso di suo accertamento postergato rispetto ai termini ordinatori di controllo (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL) e la mancata previsione di un maggiore margine temporale per la deliberazione del Piano di riequilibrio a favore dell'amministrazione subentrante durante la pendenza del termine per la sua predisposizione (art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL), comporta anche la violazione del principio costituzionale della necessaria copertura della spesa e di quello della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo che si pone alla base dell'ordinamento democratico.





Esiste, cioè, come rimarcata più volte anche dalla giurisprudenza costituzionale, un forte legame tra la sana gestione finanziaria dell'ente e il mandato fiduciario conferito agli amministratori dal corpo elettorale, che trova il suo momento di chiusura nell'atto di rendicontazione (Corte costituzionale n. 18/2019; 49/2018; 247/2017; 228/2017; 184/2010; 206/2002).

Il diritto di voto in tale quadro acquista il significato di valutazione sull'uso più o meno virtuoso delle risorse economiche disponibili, nonché, per i casi di procedure di riequilibrio, sulle misure di risanamento adottate.

Infatti, in situazione di ricorso alla procedura di riequilibrio, la cesura di mandato segna l'inizio della responsabilità politica dell'Amministrazione neoeletta, e al contempo, costituisce il parametro di riferimento del programma di risanamento che questa è chiamata ad impostare, e che è oggetto del giudizio degli elettori.

In tale quadro, ritiene il Collegio che l'automatica cassazione della procedura di riequilibrio in corso per violazione del termine di presentazione del Piano, quando sia operata non nell'immediatezza della declaratoria di squilibrio strutturale, ma, stravolgendo il quadro di fisiologico svolgimento dei controlli previsto dal legislatore, in momenti anche di molto successivi, mini il principio di responsabilità politica sopra descritto, trasformandola per effetto dell'automatismo che si censura, in una sorta di responsabilità oggettiva.

In altre parole, non è dato ai nuovi amministratori il margine temporale sufficiente al corretto esercizio, del potere programmatico del risanamento di condizioni finanziarie «ereditate» dalle gestioni passate.

Anzi, ad avviso di questo Collegio, la limitazione dei tempi di conoscibilità della reale condizione contabile dell'ente in squilibrio strutturale, e di adozione del Piano — termine addirittura inferiore a quella di 90 giorni conferiti alle amministrazioni che operano in continuità e hanno sin dall'inizio piena contezza dei dati finanziari — fa venir meno fondamento della responsabilità di mandato per la non corretta gestione della fase programmatica, violandone la stessa *ratio*.

Non può essere, cioè, richiesto di rispondere al corpo elettorale di una eventualmente non corretta valutazione delle misure di risanamento dell'ente nel momento in cui il legislatore non prevede un termine congruo per la loro predisposizione.

Ritiene pertanto, il Collegio che anche per questo profilo vi sia la violazione degli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 1 della Costituzione.

### 6.3. Violazione degli articoli 3 e 97, comma 2, Cost. per manifesta irragionevolezza.

L'art. 3 della Costituzione fissa un principio generale di razionalità della legge *in primis* in modo svincolato da una normativa di raffronto, rintracciandolo nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a principi di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica.

In tale prospettiva il principio di ragionevolezza deve ritenersi leso quando si accerti l'esistenza di un'irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal Legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata.

Collocato in un ambito pubblicistico quale quello all'esame, tale principio di razionalità ben si coniuga con quello di buon andamento della pubblica amministrazione. In tal senso è, la pronuncia della Corte costituzionale n. 107/2017, secondo cui «l'incoerenza di una norma è censurabile secondo il principio di razionalità normativa qualora la formulazione della stessa sia tale da dare luogo ad applicazioni distorte... che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa rende plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione da intendersi come ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa secondo principi di legalità o di buona amministrazione».

In questa nozione di ragionevolezza, della norma entra considerazione anche il principio di proporzionalità della previsione e di bilanciamento dei principi ed interessi costituzionalmente rilevanti (Corte costituzionale sentenza n. 35/2017 e n. 241/2017).

In particolare, la sentenza n. 241/2017 precisa che il «giudizio [di razionalità della legge] deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e limitazioni concretamente sussistenti».

In altri termini, la ragionevolezza «in sé» di una disposizione di legge deve essere parametrata a caratteri di congruità e proporzionalità della scelta legislativa, di razionalità intrinseca e coerenza della norma con la sua *ratio* e di proporzionalità tra mezzi impiegati e scopi perseguiti.



Tale principio è stato più volte invocato dalla giurisprudenza costituzionale anche in relazione a casi di automatismi normativi, ritenuti illegittimi finanche in materie dove era riconosciuta un'ampia discrezionalità del Legislatore, in base alla duplice considerazione: (i) che il principio di proporzionalità postula l'adeguatezza della sanzione — in questo caso dovremmo dire — delle conseguenze, al caso concreto, e (ii) che detta adeguatezza non può essere valutata in via automatica, ma solo a mezzo di una disamina effettiva ed in concreto ricorrere dei presupposti che conseguenze *ex multis* Corte costituzionale nn. 170/2015; 2021; 202/2013; 139/2010; 2/1999).

Ritiene il Collegio che l'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, nella parte in cui prevede l'automatismo del passaggio al dissesto per il caso di mancata predisposizione del Piano nei termini perentori da parte dell'ente, sia coerente con il principio del buon andamento, e proporzionato come conseguenza dello stato di squilibrio strutturale, dichiarato, dallo stesso comune a giustificazione do ricorso alla procedura di riequilibrio, solo nel se vengono fisiologicamente rispettati tutti gli step temporali della procedura, ivi compresi quelli riferiti al controllo sul piano. Infatti, appare razionale, in considerazione della persistenza dello squilibrio strutturale, già riconosciuto dall'ente, che non può essere sostanzialmente mutato nel breve tempo, intercorso, la previsione del dissesto per gli enti che non siano stati in grado di predisporre nei tempi stabiliti un programma di risanamento.

Questo criterio di intrinseca ragionevolezza della norma viene meno nei casi di superamento dei termini di controllo del PRFP, anche se legittimi alla luce della loro natura meramente ordinatoria. In questi casi l'automatico passaggio al dissesto conseguente alla declaratoria di tardività del Piano diviene irrazionale, essendo del tutto avulso dalla valutazione delle circostanze concrete, e sproorzionato nelle conseguenze rispetto al fine stesso del sistema normativo del riequilibrio.

Ben può avvenire, infatti, che al momento della dichiarazione di tardività del Piano l'applicazione dello stesso e l'evoluzione della gestione finanziaria abbiano determinato il superamento del presupposto di squilibrio strutturale originario. In questo caso il passaggio alla procedura di dissesto diventerebbe con ogni evidenza del tutto irragionevole, in palese contrasto con i principi di buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di intrinseca ragionevolezza della legge stessa, fissati agli articoli 97 e 3 della Costituzione.

Irrazionalità tanto maggiore, se si opera una lettura congiunta dell'art. 243-*quater*, comma 7, e dell'art. 243-*bis*, comma 5, Tuel.

Dal combinato disposto delle due norme, infatti, viene, meno h stessa logica ordinamentale di garantire la concreta possibilità del risanamento, essendo prevista ed in termini ampi, solo la possibilità di rimodulare il piano già adottato, mentre si costringe la nuova amministrazione ad operare in termini addirittura ridotti rispetto a quelli generali di 90 giorni, con sostanziale impossibilità o comunque notevole aggravamento della difficoltà di predisposizione tempestiva del Piano stesso, in contrasto col fine di legge di consentire il reale risanamento degli enti.

Invero, a fronte della certezza del momento elettorale, l'amministrazione uscente può legittimamente decidere di rimanere del tutto inerte, non essendo essa tenuta ad alcuna azione specifica, atteso che la responsabilità politica dell'adozione del Piano, dell'avvio del processo di risanamento e dei suoi esiti ricadrà interamente in capo all'amministrazione entrante.

#### 6.4. Violazione dell'art. 3 della Costituzione per trattamento uniforme di situazioni tra loro diverse.

Nella declinazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza fissato dall'art. 3 della Costituzione, la Corte costituzionale ha poi esaminato le norme nel quadro sistematico di riferimento in chiave comparativa tra di loro.

In questo senso è espressione del principio di uguaglianza l'omogeneità dei trattamenti previsti per situazioni giuridicamente rilevanti tra loro analoghe, con la conseguenza di ravvisare la violazione del principio costituzionale quando vengono disciplinate in modo analogo situazioni non equivalenti (*cf.* Corte costituzionale 148/2017).

A tal fine la Corte ha fissato un presupposto di «comparabilità» delle situazioni a confronto come condizione per la verifica di legittimità di trattamenti omogenei.

Ritiene il Collegio che tale comparabilità possa essere valutata con riferimento alle condizioni che l'art. 243-*quater*, comma 7, del Trattato sull'Unione europea, pone, sullo stesso piano tra loro, a presupposto dell'applicazione dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149/2011, da un lato, e in relazione alle previsioni sui termini di presentazione del Piano contenute all'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL, dall'altro lato.

6.4.1. In particolare, 243-*quater*, comma 7, equipara tra loro negli effetti gli accertamenti della Sezione regionale della Corte dei conti territorialmente competente (i) sulla tempestività della presentazione del Piano, (ii) sulla sua sostenibilità, (iii) sul suo andamento nel tempo e (iv) sul raggiungimento finanziario alla sua conclusione, considerandoli presupposti tra loro omogenei, per i quali validamente disporre conseguenze analoghe. A ben vedere, tuttavia, solo il primo è un accertamento di mero fatto, scevro da profili valutativi sulla situazione finanziaria dell'ente e sufficiente a determinare il passaggio alla fissazione dei termini per la procedura di dissesto di cui all'art. 6,



comma 2 del decreto legislativo n. 149/2011, in modo del tutto automatico. Nei restanti casi, invece, la voltura della procedura di riequilibrio in atto in quella del dissesto, passa attraverso la ponderazione della sostenibilità finanziaria delle misure proposte e dell'idoneità delle medesime al raggiungimento del riequilibrio strutturale dell'ente da parte della Sezione di controllo.

Le dette situazioni possono ritenersi tra loro «analoghe», e la conseguenza comune del passaggio al dissesto giustificata per ciascuna di esse, solo se la valutazione di tardività del Piano sia effettuata dagli organi di controllo nel rispetto dei termini ordinatori di legge a questi concessi. In tale caso, infatti, la mancanza della ponderazione della condizione finanziaria dell'ente da parte della Sezione della Corte dei conti è compensata dall'accertamento dello squilibrio strutturale operato dall'ente stesso pochi mesi prima, e che ha condotto alla deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio. Si ha pertanto in tutti e quattro i casi un accertamento sostanzialmente attualizzato dello stato di fatto finanziario-contabile dell'ente locale.

Diversamente è a dirsi nei casi di accertamento della tardività del Piano operato una volta decorsi i termini ordinari del controllo.

Ritiene, infatti, il Collegio che in detti casi l'autonoma valutazione della situazione finanziaria precedentemente operata dall'ente diventi troppo remota per poterne presumere rispondenza alla realtà di fatto e che, nelle more del controllo, l'ente abbia potuto vedere mutate le proprie condizioni originarie, in special modo a mezzo dell'attuazione alle misure fissate nel Piano di riequilibrio. Ritiene, altresì, che la mancanza di un accertamento del quadro finanziario attualizzato dell'ente renda la declaratoria di tardività di presentazione del Piano condizione non più equiparabile alle altre condizioni previste dall'art. 243-*quater*, comma 7, sopra ricordate, per ciò solo non ragionevolmente idonea a fondare la comune conseguenza del passaggio al dissesto.

6.4.2. Come si è già avuto modo di evidenziare, manca, peraltro, alcun elemento normativo compensativo che riconduca il caso all'esame ad analogia con gli altri tre, quale potrebbe essere il bilanciamento con un termine maggiorato per la deliberazione del Piano, quanto meno nel caso di sopravvenienza di nuove elezioni nel corso dei 90 giorni dati per la sua predisposizione.

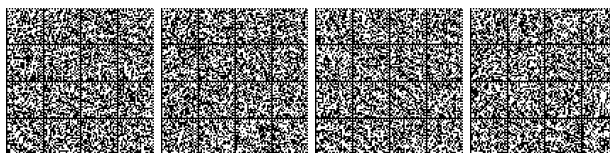
Invero, una simile previsione garantirebbe il rispetto del termine e la valutazione in concreto dei suoi contenuti, con conseguente accertamento del reale quadro finanziario dell'ente in sede di valutazione del Piano da parte della Commissione ministeriale e della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Conseguentemente l'ipotesi di automatismo del passaggio al dissesto opererebbe solo in casi residuali, di tardività così grave nella deliberazione del Piano, da confortare utilmente una presunzione di gravità insuperabile del quadro finanziario da risanare, ragionevolmente avvicicabile ad un suo accertamento in concreto.

Come visto, detto termine maggiorato trova effettivamente spazio nel disegno normativo della procedura di riequilibrio, al più volte citato art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL, ma con solo riguardo alla riconosciuta facoltà di rimodulazione del Piano, già adottato da precedente amministrazione, sempreché non ancora esaminato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, e comunque da operarsi entro un termine massimo di 150 giorni dall'inizio del mandato elettorale.

Trattandosi, tuttavia, di una situazione di subentro di nuova amministrazione, non può non rilevarsi l'analogia del presupposto di fatto con quello della scadenza elettorale intervenuta prima della deliberazione del Piano e non può non rilevarsi la disparità di trattamento tra le due situazioni. Nel caso di Piano già presentato, infatti, sono concessi termini ulteriori al solo fine della rimodulazione, in coerenza con l'esigenza dei nuovi amministratori di gestire le misure con la massima coerenza con il proprio disegno politico.

Nel caso di Piano non ancora presentato, a fronte di una medesima esigenza, non è previsto a favore dell'amministrazione subentrante alcun termine maggiorato, sebbene sconti la necessità di colmare le lacune conoscitive situazione finanziaria dell'ente dovute all'ingresso *ex novo* nella gestione. Anzi, il termine di elaborazione del Piano risulta addirittura ridotto rispetto a quello ordinario di 90 giorni, dovendo scomputarne i giorni preelettorali e quelli funzionali all'insediamento.

Peraltro, non è irrilevante rimarcare che il detto maggior termine riconosciuto dall'art. 243-*bis*, comma 5, cit. per il subentro a Piano già deliberato, è comprensivo tempistica di legge prevista per la necessaria fase della predisposizione della Relazione di inizio mandato (per l'art. 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 la detta Relazione può essere prodotta entro 90 giorni dall'inizio del mandato), che consente la piena acquisizione di consapevolezza, da parte dei nuovi amministratori, della situazione finanziario-contabile dell'ente, presupposto necessario per il corretto esercizio della facoltà di rimodulazione del Piano di riequilibrio, cosa che rimane invece del tutto preclusa per i casi, simili a quello all'esame, di subentro di nuova amministrazione a Piano ancora non approvato.



In conclusione, l'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL non prevede un aumento del margine temporale di deliberazione del Piano per l'amministrazione subentrante in corso di termini, a bilanciamento della mancanza disamina in concreto dello stato dei conti dell'ente di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL. Anzi, in tali casi, nel silenzio normativo sul punto, si pone in violazione, del principio di uguaglianza e di ragionevolezza nel trattamento in modo analogo di situazioni tra loro dissimili nel momento in cui, da un lato, non prevede la medesima maggiorazione temporale riconosciuta alle amministrazioni subentranti a Piano appena deliberato e, dall'altro lato, determina una diminuzione sostanziale del termine addirittura rispetto a quello di 90 giorni riconosciuto in via generale agli enti che non vedono mutata la compagine amministrativa.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione:*

*solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 243-*quater*, comma 7, del decreto legislativo n. 267/2000 (Tuel) nella parte in cui prevede l'automatico avvio della procedura di dissesto, nel caso di mancata adozione del Piano di riequilibrio entro il termine perentorio previsto dall'art. 243-*bis*, comma 5, senza consentire alle amministrazioni che inizino il nuovo mandato in pendenza del predetto termine, di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel anche in assenza di una previa deliberazione di Piano e comunque senza tener conto della reale situazione finanziaria dell'ente per effetto del prolungamento del procedimento di controllo oltre i termini ordinatori previsti dall'art. 243-*quater*, commi 1 e 3., in relazione agli articoli 81, 119, comma 1, 97, commi 1, anche in combinato disposto con gli articoli 1 e 2 Cost., nonché all'art. 3 della Costituzione;*

*Ordina la sospensione del giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa al Procuratore generale ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2019.

*Il Presidente:* PISCHEDDA

*L'estensore:* PAPA

20C00142

**N. 81**

*Ordinanza del 3 marzo 2020 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso dal S.I. contro Comune di G. S.*

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

- Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, art. 4, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 13, comma 1, [lettera a)], numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.





## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA

CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

In persona del giudice designato dott. Giulio Corsini, nel procedimento fra S. I. , (ricorrente - rappresentato e difeso dall'avv.to Gabriele Lipani) e il Comune di ..., in persona del Sindaco *pro tempore* (resistente - rappresentato e difeso dall'avv. Salvatrice Coco), iscritto al n. 20512 del ruolo generale dell'anno 2019, sciogliendo la riserva assunta, ha emesso la seguente ordinanza;

Con ricorso *ex art.* 700 del codice di procedura civile, depositato il 9 dicembre 2019, S. I. esponeva tra l'altro che: dopo avere fatto ingresso in Italia in data 21 marzo 2017 ed avere presentato istanza di protezione internazionale, la Questura di Palermo provvedeva al rilascio del permesso di soggiorno per «richiesta asilo»; di avere trovato accoglienza presso il Centro di accoglienza straordinario per migranti richiedenti asilo «...», sito in ...; di avere inoltrato l'11 luglio 2019 richiesta di iscrizione anagrafica nelle liste dei residenti al Comune di ..., che veniva rigettata dall'ufficiale delegato, in virtù della disposizione di cui all'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, come riformato dal decreto-legge n. 113/2018 e della circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018.

Pertanto, agiva in giudizio chiedendo l'emissione di un provvedimento *ex art.* 700 del codice di procedura civile di condanna del comune a provvedere all'iscrizione nelle liste anagrafiche dei residenti.

Quanto al *fumus bonis iuris*, deduceva: che il Comune di ... aveva effettuato un'errata interpretazione dell'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, in quanto il decreto del Presidente della Repubblica, n. 223/89 non avrebbe richiesto alcun «titolo per l'iscrizione anagrafica», bensì solo di documentare la propria identità - circostanza che avrebbe potuto essere assolta con l'esibizione del permesso di soggiorno per richiesta asilo; richiamava, inoltre, l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/98 il quale, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si sarebbe limitato a parificare il cittadino italiano a quello straniero regolarmente soggiornante. Precisava, inoltre, che il decreto-legge n. 113/2018 avrebbe semplicemente fatto venire meno la procedura semplificata introdotta precedentemente dalla legge n. 46/2017, senza introdurre nel nostro ordinamento alcuna preclusione o divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo.

Per quanto concerne, invece, il presupposto del *periculum in mora*, esponeva che la mancata iscrizione nelle liste anagrafiche avrebbe impedito al ricorrente di godere di servizi, il cui presupposto essenziale è costituito proprio dall'essere residenti in un determinato territorio, quali: prestazioni socio assistenziali e di welfare locale, servizi inerenti l'istruzione e la formazione, nonché l'iscrizione ai centri per l'impiego e decorrenza del termine per richiedere in futuro la cittadinanza italiana.

Chiedeva, pertanto, in via preliminare, di annullare il provvedimento impugnato; in via principale, di emettere, *inaudita altera parte*, un provvedimento d'urgenza che accerti il diritto del ricorrente all'iscrizione anagrafica, ordinando al Sindaco di procedere all'immediata iscrizione del ricorrente, con vittoria di spese.

Con decreto depositato il 16 dicembre 2019, il giudice istruttore rigettava la richiesta di emissione di un provvedimento *inaudita altera parte*, fissando l'udienza di comparizione delle parti.

A seguito della notifica del ricorso, si costituiva in giudizio il Comune di ..., eccependo in via preliminare il difetto di competenza del giudice adito, in quanto l'art. 3, comma 3 del decreto-legge n. 13/17, stabilendo che «Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai comuni 1 e 2», si sarebbe riferito a cause che presentano ragioni di connessione oggettiva propria con i procedimenti previsti dai primi due commi della medesima norma, circostanza non ricorrente nel caso di specie. In conseguenza di ciò, eccepiva altresì l'incompetenza per territorio del Tribunale di Palermo, in favore di quella del Tribunale di Termini Imerese.

In merito al presupposto del *fumus boni iuris*, deduceva che l'ufficiale dell'anagrafe del comune aveva agito in adempimento della legge che gli precludeva di procedere all'iscrizione anagrafica del richiedente asilo, sulla base di un'interpretazione letterale e teleologica della disposizione in esame; in particolare, rinveniva la *ratio* della norma nella «precarietà» del permesso rilasciato, considerato inoltre che il legislatore garantisce ai richiedenti asilo il godimento di una serie di diritti di natura sanitaria, di apertura di rapporti di credito, di accoglienza, di svolgimento di attività formativa e lavorativa, anche in assenza di iscrizione nelle liste anagrafiche.

Quanto al *periculum in mora*, eccepiva la genericità delle allegazioni di parte ricorrente, comunque rilevando che i pregiudizi da lui lamentati sarebbero stati scongiurati dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza), disposizione che avrebbe consentito, in ogni caso, al richiedente asilo l'accesso a tutti i servizi previsti dal decreto nonché a quelli comunque erogati sul territorio nazionale.



Concludeva, pertanto, chiedendo, in via preliminare, la pronuncia di difetto di competenza, in favore del tribunale di Termini Imerese; in via cautelare, il rigetto della domanda, con vittoria di spese; in subordine, l'adozione di ogni altro provvedimento ritenuto opportuno dal giudice.

A scioglimento della riserva assunta, si osserva quanto segue.

#### 1. Eccezione di incompetenza

L'art. 3, comma 3 del decreto-legge n. 13/17 («Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale»), convertito in legge con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46), prevede che «Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2». Tali commi richiamati, disciplinano difatti la competenza delle (nuove) sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, richiamando dunque talune tipologie di controversie tra le quali possono menzionarsi le controversie concernenti il mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale ovvero proposte dai richiedenti protezione internazionale come in particolare le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'art. 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ovvero anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'art. 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo.

Ora, deve ritenersi che la norma di cui al terzo comma, dal dato testuale di generica formulazione («controversie che presentano ragioni di connessione»), non richiami i criteri tecnico-giuridici di connessione oggettiva tra cause previsti dal codice di procedura civile ma, piuttosto, intenda attribuire alle sezioni specializzate ogni controversia che sia legata a quelle di loro stretta competenza, in quanto proposta da soggetti richiedenti protezione internazionale e concernenti tematiche afferenti alla protezione stessa. E ciò in quanto la *ratio* deve essere individuata nell'esigenza di scongiurare giudicati contrastanti o contraddittori, ogni qual volta vi siano domande legate tra loro da quale profilo di connessione concernente la *causa petendi* o il *petitum*.

Nel caso di specie, dunque, la domanda di richiesta di iscrizione nelle liste anagrafiche discende certamente dallo *status* di richiedente protezione del ricorrente e, dunque, può concludersi che il fatto generatore a monte della richiesta sia il medesimo. In altri termini, la domanda di iscrizione viene posta in quanto il soggetto richiede in prima istanza il riconoscimento di uno *status* che legittimerebbe tale iscrizione ed è pertanto opportuna e doverosa la trattazione di entrambe le domande da parte dello stesso giudice.

Alla luce di quanto precede, l'eccezione di incompetenza sollevata da parte resistente non può che essere respinta, competente essendo questa sezione specializzata.

Da ciò discende l'infondatezza della conseguente eccezione di incompetenza territoriale, considerato che il decreto-legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito con legge n. 47 del 2017, ha previsto l'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea presso i Tribunali distrettuali nel quale hanno sedi le Corti d'appello.

Dunque, questa sezione specializzata presso il Tribunale di Palermo è certamente (anche) il giudice territorialmente competente.

#### 2. La domanda cautelare: *fumus boni iuris*

Tutto ciò premesso, nel merito, occorre passare al vaglio i presupposti di applicabilità dell'invocata tutela, i quali sono costituiti, così come previsto dall'art. 700 del codice di procedura civile, dalla sussidiarietà rispetto ad altri strumenti cautelari tipici, dal c.d. *fumus boni iuris* e dal *periculum in mora*.

Evidenziato che non si rinvencono altri strumenti cautelari tipici pertinenti al caso di specie, deve essere rilevato che gli elementi fattuali della vicenda, già indicati nella premessa, sono pacifici tra le parti e non v'è sostanziale contestazione.

Per quanto concerne l'accertamento del presupposto del *fumus boni iuris*, che si sostanzia nella verifica della ragionevole parvenza del diritto fatto valere, appare opportuno delineare il quadro normativo che viene in rilievo nel caso di specie.

L'ufficiale delegato dell'... del ... ha rigettato la richiesta presentata da S. I. «in relazione al disposto dell'art. 4, comma 1-bis del decreto legislativo n. 142/2015, come riformulato dal decreto-legge n. 113/2018 e dal disposto della circolare del Ministero dell'interno n. 15/2018».

L'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nell'attuale testo prevede che «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»



Ancora, la disposizione richiamata, ovverosia il decreto del Presidente della Repubblica n. 223/89, disciplina i requisiti ed il procedimento di iscrizione anagrafica, prevedendo, tra le altre cose, che l'iscrizione viene effettuata anche per trasferimento di residenza dall'estero dichiarato dall'interessato (v. art. 7, comma 1, lettera *c*); viene altresì specificato che i soggetti che rendono dichiarazioni anagrafiche devono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento (v. art. 6, comma 3) e che è necessario verificare che chi richiede l'iscrizione abbia dimora abituale nel territorio (v. art. 19, comma 2).

Proseguendo, l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/1998, prevede parità di condizioni, ai fini dell'iscrizione e della variazione anagrafica, sia per i cittadini italiani che per gli stranieri regolarmente soggiornanti, precisando che si considera abituale la dimora dello straniero anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza.

Pertanto, dalla lettura congiunta e coordinata di tali norme, si evince che sono due i requisiti richiesti allo straniero al fine di ottenere l'iscrizione nelle liste anagrafiche: essere regolarmente soggiornante in Italia ed avere una dimora abituale.

Al fine, quindi, di comprendere la reale portata della norma scrutinata, occorre procedere in primo luogo ad una interpretazione letterale volta a stabilire la sussistenza o meno di un discrimine tra lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo e quello titolare di un permesso di soggiorno di altra tipologia.

Ebbene, dirimente è l'analisi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 142/2015 nella sua interezza, il quale circoscrive i limiti di utilizzabilità, nonché la valenza, del permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo.

In particolare, tale disposizione prevede che esso sia titolo di legittima permanenza dello straniero nel territorio, da equiparare al documento di riconoscimento (comma 1 «Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445); tuttavia, tale equipollenza viene meno allorché lo stesso debba essere utilizzato ai fini dell'iscrizione anagrafica, per la quale non è da considerarsi quale documento di riconoscimento (comma 1-*bis*: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»).

Pertanto, il permesso di soggiorno rilasciato per fini diversi dalla richiesta asilo ha valore di documento di riconoscimento per l'attestazione della regolarità del soggiorno finalizzato all'iscrizione nelle liste anagrafiche; viceversa, il permesso di soggiorno rilasciato in seguito a richiesta d'asilo, sebbene in generale costituisca documento di riconoscimento, perde tale funzione ai fini dell'acquisizione della residenza.

A risultati non dissimili dall'esame testuale, si giunge effettuando un'interpretazione teleologica della norma, volta ad individuarne la *ratio*.

Difatti, la relazione introduttiva al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113/2018 prevede espressamente - pur nella consapevolezza della non vincolatività di questo indirizzo interpretativo - che «il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento»; prosegue precisando che tale scelta trova la sua ragion d'essere nella precarietà di tale permesso, non idoneo a definire in via stabile la condizione del soggetto, che è invece in via di definizione.

Così delineato il quadro normativo di riferimento, prima di valutare la sussistenza eventuale di una questione di legittimità costituzionale sotto vari profili, deve ragionarsi parimenti se sia possibile una interpretazione conforme ai precetti costituzionali, interpretazione che è stata pure sostenuta da taluni giudici di merito, richiamati dalle parti nei propri scritti difensivi.

Ebbene, si è ritenuto da taluni che il decreto-legge n. 113/2018 non abbia voluto porre un divieto assoluto di iscrizione ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, ma abbia semplicemente abrogato la procedura semplificata di iscrizione, prevista dall'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/15, secondo cui il richiedente protezione internazionale, ospitato nei centri di accoglienza, veniva iscritto nelle liste della popolazione residente dietro semplice comunicazione da parte del responsabile del centro.

Dunque, venuta meno la procedura semplificata, la norma andrebbe interpretata nel senso di subordinare la richiesta presentata dai richiedenti asilo agli stessi requisiti prescritti per qualunque altro soggetto, compresa la prova di essere regolarmente soggiornanti per altro titolo; tuttavia, così facendo si giungerebbe ad una *interpretatio abrogans* della disposizione in esame, considerato che l'abrogazione della procedura semplificata prevista in precedenza avrebbe potuto realizzarsi semplicemente abrogando l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/15.



E ciò non è consentito, tenuto conto che tra due opzioni interpretative possibili occorre privilegiare quella che attribuisce ad una disposizione almeno un effetto giuridico, piuttosto che il contrario.

Pertanto, ritenuta non compatibile con le ordinarie regole ermeneutiche la sopraesposta interpretazione conforme a Costituzione, non può che concludersi per l'interpretazione alla stregua del dato letterale che conduce al rifiuto di procedere all'iscrizione del ricorrente.

Circostanza che porterebbe al rigetto, per carenza del *fumus boni iuris*, della domanda cautelare.

Tuttavia, l'apparente fondatezza della questione di legittimità costituzionale (sulla quale *infra*), impone l'esame della sussistenza del requisito del *periculum in mora*.

### 3. *Periculum in mora*

Al fine di valutare la fondatezza della domanda cautelare - nonché la rilevanza dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale - occorre verificare se sussista il fondato timore che, nelle more del giudizio, i diritti fatti valere dal ricorrente siano esposti ad un pericolo imminente ed irreparabile.

Sul punto, parte ricorrente ha esposto che il diniego opposto dal comune pregiudica il suo diritto di godere di quei servizi per i quali la residenza costituisce presupposto essenziale e, segnatamente: l'accesso a prestazioni di welfare locale e socio assistenziali, ai servizi afferenti l'istruzione e la formazione, l'iscrizione ai Centri per l'impiego e, nondimeno, il decorso del termine per la richiesta di cittadinanza italiana.

Ebbene, non può negarsi che la residenza nel territorio sia posto da molteplici disposizioni quale requisito per l'accesso a servizi che consentono il libero esplicarsi dei diritti fondamentali. Il decorso del tempo rischia di comprometterne l'immediato godimento, con evidenti ripercussioni in termini di integrazione sociale.

A tal proposito, si osserva incidentalmente che parte resistente ha eccepito l'insussistenza del *periculum*, scongiurato dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, norma che garantirebbe, in ogni caso, al richiedente asilo l'accesso a tutti i servizi previsti dal decreto nonché a quelli comunque erogati sul territorio nazionale.

Tuttavia tale disposizione ha una portata più valoriale che precettiva, considerando la genericità delle locuzioni utilizzate; inoltre, la norma si riferisce ai «servizi previsti dal presente decreto» che sono per lo più servizi di accoglienza, accesso ai centri governativi di prima accoglienza ed ospitalità nei centri stessi.

In definitiva, dunque, non v'è dubbio che il trascorrere del tempo potrebbe pregiudicare radicalmente il godimento dei diritti personali del ricorrente.

### 4. Rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

Premesso tutto quanto sopra esposto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, del decreto-legge n. 113/2018, che ha introdotto l'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, è rilevante.

La rilevanza della questione è da ricondurre alla circostanza per cui l'illegittimità della norma sottoposta a scrutinio potrebbe condurre all'accoglimento della domanda cautelare formulata dal ricorrente, integrando il presupposto del *fumus boni iuris*.

Ed infatti, il rigetto della domanda di iscrizione anagrafica è stata motivata dall'ufficiale delegato sulla base del disposto di cui all'art. 4, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 142/15, che è stata ritenuta norma chiara e dirimente.

Pertanto, il diniego opposto al ricorrente trova la sua ragion d'essere nella norma sospetta di illegittimità costituzionale.

Inoltre, la questione di legittimità appare non manifestamente infondata, considerata l'impossibilità di darne un'interpretazione conforme a Costituzione, come prima esposto.

Ed invero, la norma sembra porsi in contrasto con diversi precetti costituzionali. Si deve ribadire che la preclusione all'iscrizione anagrafica è stata giustificata dalla relazione illustrativa al decreto-legge con la precarietà del soggiorno del migrante e con la necessità di definire in via prioritaria la sua condizione giuridica. Tuttavia, al legislatore è consentito dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza dei cittadini extracomunitari nel nostro paese purché non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali. Ora, sembra che nel caso in esame il trattamento peggiore riservato al richiedente asilo sia irragionevole rispetto alla sua condizione giuridica ed in particolare al suo titolo che legittima la permanenza.

In primo luogo, viene in rilievo l'art. 2 della Costituzione, in quanto l'impossibilità di esercitare taluni diritti della persona ostacola il libero esplicarsi della personalità del soggetto, sia come singolo, sia nel contesto sociale ove tenta di radicarsi. Difatti, la disposizione sottoposta a scrutinio impedisce al richiedente asilo l'accesso ad una moltitudine di servizi assistenziali e sociali, necessari per il godimento del tempo che egli trascorre nel territorio nazionale, per l'integrazione nel tessuto sociale e per il libero esternarsi delle proprie capacità (sui quali si è detto nei paragrafi precedenti).





L'art. 2 della Costituzione deve, altresì, valutarsi unitamente al successivo art. 3. A tal proposito, la Corte costituzionale (sent. 15-21 giugno 1979, n. 54) ha avuto modo di affermare che il principio di eguaglianza nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo riguarda anche il rapporto tra stranieri: il trattamento giuridico dovrebbe essere uguale per tutti gli stranieri, salvo trattamenti migliorativi previsti per taluni di essi. Ed infatti, il legislatore ben può apportare delle deroghe che tengano in precipua considerazione circostanze peculiari, tali da giustificare trattamenti *in melius*, e non il contrario.

L'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/15 sembra porsi in contrasto con il principio di uguaglianza inteso sia nella sua accezione formale, che in quella sostanziale, in quanto introduce delle differenziazioni tra situazioni, creando un discrimine irragionevole non solo tra cittadini italiani e cittadini stranieri, ma anche tra stranieri titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo e stranieri titolari di un permesso di soggiorno per altro motivo.

In particolare, il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione impone che la tutela concessa dallo Stato sia effettiva e che un trattamento differenziato sia ammissibile solo se riconducibile ad analoghi principi ispiratori; nel caso di specie, la «precarietà» del permesso di soggiorno per richiedenti asilo non pare integrare un'ideale giustificazione di tali trattamenti differenziati, posto che il nostro ordinamento possiede tutti i meccanismi atti a consentire, nel caso di rigetto della domanda tendente ad ottenere la protezione internazionale, la cancellazione dalle liste anagrafiche con revoca della residenza, senza che ciò debba necessariamente compromettere *medio tempore* il godimento dei diritti e l'accesso ai servizi atti a condurre una vita dignitosa.

D'altro canto, la norma crea una discriminazione irragionevole sotto altro profilo. Premesso che il legislatore ha previsto che il permesso di soggiorno per i richiedenti asilo consenta di svolgere attività lavorativa (art. 22 decreto legislativo n. 142/2015 «Il permesso di soggiorno per richiesta asilo di cui all'art. 4 consente di svolgere attività lavorativa, trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente»), la preclusione all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente impedisce al richiedente in concreto di fruire del sistema pubblico volto alla ricerca dell'occupazione.

La mancata iscrizione all'anagrafe, infatti, preclude l'accesso alle politiche attive del lavoro di cui all'art. 11 decreto legislativo n. 150/2015, politiche riservate per espressa previsione di legge ai residenti sul territorio (Cart. 11, comma 3, lettera *c*), decreto legislativo n. 150/2011), così come preclude l'inserimento del titolare del permesso per richiesta asilo nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro che prevede la formazione di una scheda anagrafica del lavoratore (*cf.* art. 13, decreto legislativo n. 150/2015).

Ancora, la questione di legittimità deve essere sollevata anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui pone l'obbligo di adeguamento dello Stato italiano alle fonti internazionali e comunitarie ed, in particolare, con riferimento all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ed invero, ogni straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode di alcuni diritti fondamentali e garanzie previsti dalle norme internazionali.

L'art. 12 sopra richiamato, riconosce allo straniero il diritto di circolare liberamente, di scegliere liberamente la sua residenza e di lasciare il territorio dello Stato, fatte salve le restrizioni previste dalla legge e necessarie in una società democratica alla sicurezza nazionale, alla sicurezza pubblica o al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

Specifico riferimento viene fatto, dunque, al diritto di scelta della propria residenza. Peraltro, nel caso dei richiedenti asilo, non si rinvergono ragioni, tra quelle richiamate, idonee a giustificare delle restrizioni; anzi, viceversa, consentire allo straniero di ottenere la residenza in un determinato territorio permette allo Stato di monitorarne la presenza, in un'ottica di sicurezza e di mantenimento dell'ordine pubblico.

Nello stesso analogo senso, può sussistere la violazione in forma interposta dell'art. 2, protocollo n. 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in base al quale «chiunque si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

Per le ragioni suesposte, la questione di legittimità afferente la norma di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge n. 113/2018, che ha introdotto l'art. 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142/2015, si deve considerare rilevante e non manifestamente infondata.

##### 5. Sospensione del procedimento

Il secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, consente al giudice di sollevare *ex officio* questione di legittimità costituzionale delle norme che è chiamato ad applicare, e prevede la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sospensione del giudizio in corso.



Per completezza motivazionale, tenuto conto della natura del presente procedimento proposto ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, si pone la questione della possibilità, nelle more della definizione del giudizio di legittimità costituzionale, di accordare una tutela provvisoria, in via interinale, al ricorrente, che si sostanzierebbe nell'ordine di iscrizione nelle liste anagrafiche.

Sul punto, la Suprema Corte di cassazione ha nel tempo affermato che «il provvedimento d'urgenza ex art. 700 del codice di procedura civile illegittimamente emesso con riguardo a norme che escludono il diritto con esso riconosciuto e per le quali è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con sospensione del giudizio di merito, ha carattere abnorme, in quanto è correlato solo formalmente alla previsione normativa che attribuisce efficacia temporanea al provvedimento cautelare di tutela interinale dei diritti, la sorte del quale è affidata alla sentenza di merito» (Cass. 12 dicembre 1991, n. 13415).

Così anche le Sezioni Unite, con sentenza 7 luglio 1988, n. 4476, in una vicenda in cui un giudice ordinario aveva adottato, nel corso di una controversia in primo grado, un provvedimento d'urgenza di sospensione del pagamento di un contributo sanitario nella misura stabilita dalla legge ritenendo essere quest'ultima, in tale parte, affetta da un dubbio non manifestamente infondato di legittimità costituzionale - hanno ritenuto, in via preliminare, l'estraneità di tale censura al tema della giurisdizione, affermando che il giudice che disattende le norme di legge dettate per il rapporto di cui deve conoscere e lo regola, invece, sia pure provvisoriamente, in base ad una diversa disciplina (arbitrariamente desunta da altre disposizioni e ritenuta più consona agli interessi in gioco), rende una decisione *contra legem* e comunque inammissibile, dando luogo ad un provvedimento abnorme.

D'altro canto, se in una recente pronuncia della Corte costituzionale è stata ammessa la possibilità di concedere la tutela cautelare in via provvisoria, ciò è stato possibile soltanto in quanto il giudizio *a quo* era costituito da un procedimento giurisdizionale amministrativo, perciò solo strutturalmente e funzionalmente diverso dal giudizio ordinario (Corte costituzionale n. 172 del 2012).

Per tali motivi, deve dunque sospendersi il giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale, senza provvedimenti interinali.

Si rimettono le spese al termine del giudizio.

*P. Q. M.*

*Il giudice designato, ogni diversa domanda ed eccezione disattese, visto l'art. 700 del codice di procedura civile e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, inserito dall'art. 13, comma 1, n. 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 117, 1 comma della Costituzione, in riferimento all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e all'art. 2, protocollo n. 4, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;*

*b) dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23, 2 comma, legge n. 87/1953 e sospende il giudizio cautelare;*

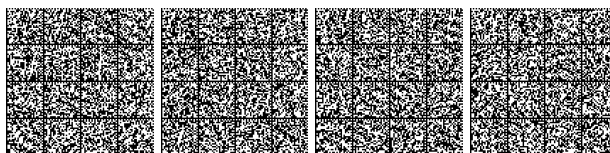
*c) rimette le spese al termine del giudizio.*

*Dispone che la cancelleria provveda alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, alla notifica alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone, altresì, che l'ordinanza venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Palermo, 24 febbraio 2020

*Il Giudice designato: CORSINI*



## N. 82

*Ordinanza del 19 maggio 2020 del Tribunale di Mantova nel procedimento civile promosso da Gonzagarredi soc. coop. a r.l. in liquidazione e in concordato preventivo contro Agenzia delle Entrate - Riscossione ed altri 3*

**Procedimento civile - Misure per il contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare - Svolgimento delle udienze civili mediante collegamenti da remoto - Modalità di partecipazione del giudice - Previsione che lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario.**

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 7, lettera *f*), come modificata dall'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19).

## TRIBUNALE ORDINARIO DI MANTOVA

## SECONDA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 2585/2019 il Giudice istruttore dott. Giorgio Bertola, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 19 maggio 2020, letto il ricorso depositato da Gonzagarredi soc. coop. a r.l. in liquidazione e in concordato preventivo in data 25 luglio 2019;

Rilevato che il Giudice è chiamato a trattare il procedimento 2585/2019 R.G. chiamato all'udienza del 19 maggio 2020 con le modalità di trattazione di cui all'art. 83, comma 7, lett. F, del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 27/2020, così come successivamente modificato dall'art. 3, comma 1, lett. C, del decreto-legge n. 28/2020 come da autorizzazione concessa dal Presidente del Tribunale con provvedimenti del 27 marzo e 5 maggio 2020;

Rilevato che alla odierna udienza i procuratori delle parti si sono collegati alla stanza virtuale del Giudice messa a disposizione al sottoscritto magistrato dalla Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia per mezzo dell'applicativo *Microsoft Teams*;

Rilevato che i procuratori delle parti hanno potuto collegarsi alla stanza virtuale dai rispettivi studi professionali/private abitazioni senza doversi recare in ufficio così evitando di entrare nei locali del Tribunale che ha visto al suo interno anche soggetti positivi al COVID-19;

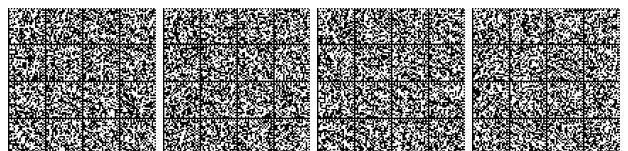
Rilevato che, al contrario, il sottoscritto magistrato, in forza del disposto dell'art. 83, comma 7, lett. F, attualmente vigente, si è dovuto recare in ufficio presso il Tribunale di Mantova, che è ricompreso nel Distretto di Corte d'appello di Brescia, al fine di potersi collegare alla stanza virtuale e fare uso di *Microsoft Teams*;

Rilevato che il Giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lett. F, del decreto-legge n. 18/2020 convertito nella legge n. 27/2020 così come modificato dall'art. 3 comma 1 lett. C, del decreto-legge n. 28/2020 per il palese contrasto con gli articoli 3, 32, 77 e 97 cost. ritenendo la questione rilevante e non manifestamente infondata per i seguenti motivi:

*1. Rilevanza.*

In ordine alla rilevanza della sollevanda questione di legittimità costituzionale si osserva: la norma che disciplina le modalità di celebrazione della odierna udienza con collegamento da remoto non prevedeva, nella formulazione vigente al momento della entrata in vigore del decreto-legge n. 18/2020 poi convertito nella legge n. 27/2020, alcuna particolare disposizione quanto al luogo nel quale si doveva trovare il giudice per poter utilizzare il *software Microsoft Teams* e la stanza virtuale fornita dalla DGSIA.

Solo con la modifica introdotta dall'art. 3 comma 1, lett. C, del decreto-legge n. 28/2020 è stata aggiunta la specificazione che «dopo le parole “deve in ogni caso avvenire” sono aggiunte le seguenti: “con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e”» così obbligando il Giudice a recarsi presso l'ufficio giudiziario per potersi collegare alla propria stanza virtuale che invece tecnicamente potrebbe essere utilizzata a prescindere dal luogo fisico dal quale si



trova collegato il Giudice purché abbia a disposizione una connessione internet, una webcam ed un microfono (questi ultimi peraltro incorporati nel personal computer *Hp Elitebook* in dotazione al Giudice e fornito proprio dal Ministero della giustizia per il lavoro anche da fuori ufficio).

Quanto alla rilevanza della questione sottoposta alla Corte costituzionale, è pienamente consapevole il Giudice remittente che, avendo la norma richiamata vigenza fino al 31 luglio 2020 data fino alla quale è attualmente possibile utilizzare tale forma di trattazione dei procedimenti civili, la questione si sarebbe potuta superare semplicemente rinviando la trattazione del procedimento ad una data posteriore al 31 luglio 2020.

Si osserva tuttavia che il procedimento di cui si tratta, un ricorso *702-bis* c.p.c., pende dal luglio 2019 ed ha già visto una serie di rinvii dovuti sia alla necessità di integrare il contraddittorio con le parti terze chiamate, sia alla necessità di superare il periodo di sospensione disposto dal decreto-legge n. 18/2020 intercorrente tra il 9 marzo 2020 e l'11 maggio 2020 così che non era possibile differirne ulteriormente la trattazione soprattutto in considerazione del fatto che sono state messe a disposizione le licenze per fare utilizzo dello strumento *software Teams* proprio al fine di celebrare udienza in sicurezza ed evitando il contatto fisico tra le parti processuali ed il Giudice.

Tale condizione rende attuale la rilevanza della questione così come richiesto anche dalla sentenza n. 91/2013 (red. Cartabia) dovendo necessariamente fare applicazione della norma oggetto della questione così come prospettata.

Ancora, sotto il profilo della rilevanza, appare necessario valutare se, ipotizzando che la decisione della Corte costituzionale possa intervenire in un periodo successivo al 31 luglio 2020, la questione rivestirà il carattere di attualità per come definito con costanza dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (per un esame della tematica si rimanda ai quaderni dell'Ufficio studi della Corte costituzionale dell'ottobre 2016 ed alla raccolta di decisioni ivi contenute).

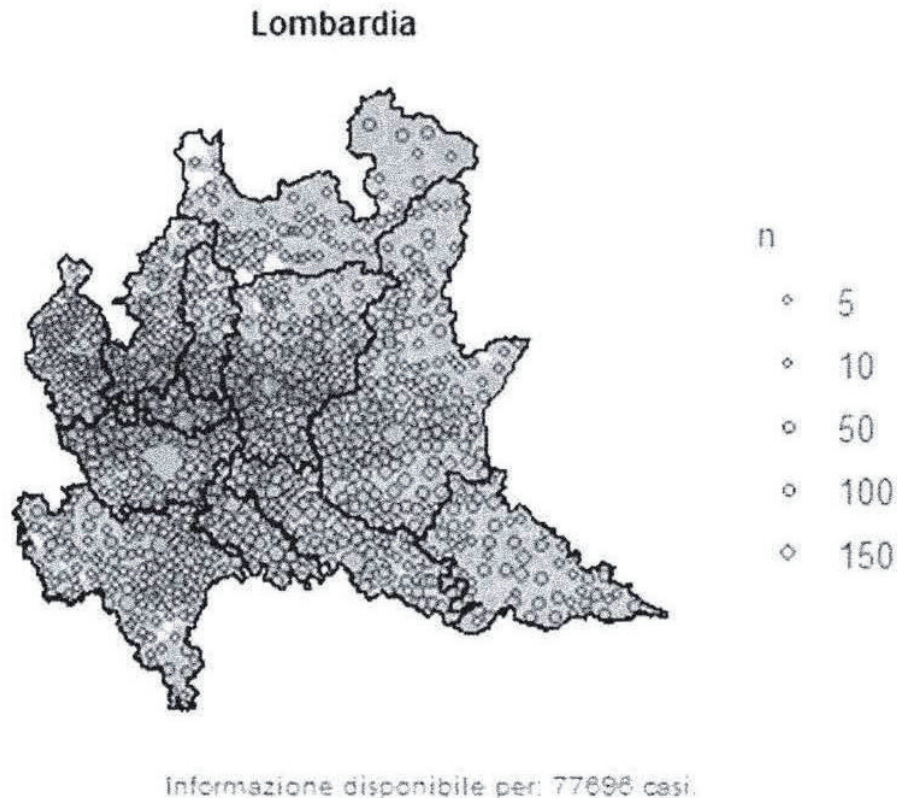
Sul punto, in disparte il fatto che nulla impedirebbe alla Corte costituzionale ritenutane l'urgenza di trattare la questione in data anteriore al 31 luglio 2020 poiché gli articoli 25 e 26 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 consentirebbero di adottare una decisione in poco più di quaranta giorni, si deve osservare che se è pur vero che lo strumento previsto dalla lettera F del comma 7, dell'art. 83 decreto-legge n. 18/2020 è attualmente previsto solo fino al 31 luglio 2020, non è possibile escludere che alla data del 31 luglio la situazione epidemiologica, che ha giustificato la sua introduzione, possa protrarsi soprattutto nei territori sui quali insiste l'Ufficio giudiziario del Giudice *a quo* che è collocato nel Distretto di Corte d'appello di Brescia al cui interno è ricompreso anche il territorio delle province di Bergamo e Brescia la cui situazione epidemiologica può certamente dirsi avere i caratteri del notorio quanto alla diffusività della pandemia da COVID-19 così che la rimozione della norma sospettata di illegittimità costituzionale appare necessaria alla luce della attuale situazione di fatto presente nel territorio lombardo e del suo possibile prolungamento.

Per una migliore comprensione della diffusività del virus nel territorio lombardo appare utile riportare i dati aggiornati alla data dell'8 maggio reperibili sul sito istituzionale dell'Istituto superiore di sanità: sintesi dei dati principali - Lombardia

- 79.369 infezioni diagnosticate dai laboratori di riferimento regionale
- Età mediana 66 anni (0aa-100aa)
- 14.611 decessi







Come ricorda la Corte costituzionale la questione deve essere attuale nel senso che il Giudice remittente non deve aver esaurito il potere di decidere sulla questione la quale richiede l'applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale (sentenza 200/2014) come è nel caso di specie considerato che il procedimento *ex art. 702-bis c.p.c.* non è stato deciso neppure quanto alla valutazione se operare o meno la sua conversione da rito sommario a rito ordinario.

## 2. Non manifesta infondatezza.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, va osservato che l'obbligo di essere presenti in ufficio per il magistrato per poter utilizzare la connessione da remoto con *Microsoft Teams*, previsto dalla lettera F del comma 7, dell'art. 83, decreto-legge n. 18/2020 così come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. C, del decreto-legge n. 28/2020, è un obbligo attualmente sancito esclusivamente per le udienze che deve celebrare il Giudice civile non ritrovandosi analoga esplicita imposizione per qualsivoglia altro magistrato della giurisdizione (sia esso penale, amministrativo, contabile, tributario) così generando una evidente disparità di trattamento di situazioni simili.

Neppure il Giudice costituzionale ha ritenuto di imporsi la presenza fisica in ufficio per fare ricorso allo strumento telematico per trattare i procedimenti sottoposti al suo esame come si evince dal provvedimento del 20 aprile 2020 della Presidente della Corte costituzionale prof.ssa Cartabia nel quale si legge che:

«1. — Durante il periodo dell'emergenza epidemiologica, fino al 30 giugno 2020 e comunque sino a nuovo provvedimento, i lavori della Corte costituzionale proseguono secondo le seguenti modalità:

a) la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio e alle udienze pubbliche può avvenire anche mediante collegamenti da remoto e il luogo da cui essi si collegano è considerato camera di consiglio o aula di udienza a tutti gli effetti di legge;

b) le modalità di cui alla lettera precedente possono essere adottate per ogni altra riunione della Corte, dei suoi giudici e organi interni, incluse le adunanze per deliberazioni amministrative, nonché quelle dell'Ufficio di presidenza, delle commissioni e dei gruppi di lavoro».

La manifesta irragionevolezza e disparità di trattamento che la norma, così come modificata dall'art. 3, comma 1, lett. C, del decreto-legge n. 28/2020, riserva alle modalità di partecipazione all'udienza civile da parte del Giudice è resa ancora più evidente dal fatto che, nell'attuale situazione epidemiologica dei territori lombardi, essa costringe il



Giudice, per vero solo quello civile, a recarsi presso l'ufficio giudiziario esponendosi lungo tutto il viaggio e durante la permanenza nei locali del Tribunale, ad essere contagiato od a contagiare soggetti terzi, laddove dovesse risultare un positivo asintomatico, il tutto al solo fine di poter utilizzare lo strumento informatico *Microsoft Teams* che, al contrario, potrebbe egualmente essere utilizzato con il collegamento da un luogo diverso e più sicuro rispetto all'ufficio giudiziario.

La norma in esame appare irragionevole anche perché omette di considerare se le dotazioni informatiche degli uffici giudiziari siano adeguate per sopportare il flusso di dati che verrebbe generato se tutti i magistrati dell'ufficio utilizzassero contemporaneamente la banda internet per svolgere udienza in videocollegamento da remoto come emerge dalle prime segnalazioni pervenute da svariati uffici giudiziari che segnalano difficoltà di collegamento nelle ore della giornata di maggior traffico.

In tal senso conforta le valutazioni del Giudice *a quo* anche il parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura n. 18/PP/2020 sul decreto-legge del 30 aprile 2020 n. 28 che così osserva: «Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19.» — Settore civile (relatore consigliere Braggion).

Nel parere si legge tra l'altro «in assoluta controtendenza rispetto a quanto precedentemente previsto dal decreto-legge n. 18, come convertito dalla legge n. 27 del 2020, è la innovazione disposta dall'art. 1, comma 1, lett. c), decreto-legge n. 28/20, per la quale “lo svolgimento dell'udienza deve in ogni caso avvenire con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario”, oltre che, come già previsto, “con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione delle parti”. È difficile individuare la *ratio* di tale scelta del legislatore, in mancanza di una sua illustrazione nella relazione di accompagnamento, non risultando necessaria la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario per la celebrazione dell'udienza da remoto. Infatti, poiché in ogni caso nessuna delle parti viene in contatto fisico con il giudice, la presenza fisica di quest'ultimo nell'ufficio giudiziario non aggiunge nulla quanto alla modalità di espletamento del contraddittorio simultaneo e quanto alla sua qualità intrinseca. Né tale presenza semplifica la gestione dell'udienza da parte del giudice o l'attività degli avvocati, i quali sono tenuti al rispetto delle medesime regole tecniche, senza che il primo possa richiedere un ausilio qualificato per risolvere eventuali inconvenienti tecnici. Dal momento che nella stragrande maggioranza dei casi l'udienza civile è notoriamente celebrata senza la presenza fisica del cancelliere (né il decreto-legge n. 28 prevede l'obbligo della sua presenza in caso di processo da remoto), l'unica ipotetica giustificazione di tale presenza in ufficio sarebbe quella di garantire la funzionalità dell'udienza da remoto. Si tratta, tuttavia, di una ipotesi che non può trovare riscontro nella realtà, posto che è evidente che tale assistenza, in quanto garantita mediante procedure di *help desk* da remoto, risulta fruibile anche dal domicilio del magistrato, mentre gli uffici informatici dei Tribunali, in considerazione della loro ridotta dotazione, non sarebbero in grado di garantire interventi tecnici in tempo reale per tutti i giudici. Tutta da verificare, poi, è la capacità della rete informatica dei diversi uffici giudiziari di reggere il carico di lavoro conseguente allo svolgimento contestuale di numerose udienze da remoto. L'obbligo di presenza del giudice non trova spiegazione neanche nella necessità che l'udienza sia preceduta da un rituale invito a partecipare rivolto agli avvocati. La formula utilizzata dalla disposizione contenuta nella lettera f) implica che la comunicazione avvenga tramite pec a cura della Cancelleria (“Prima dell'udienza il giudice fa comunicare ai procuratori delle parti ed al pubblico ministero, se è prevista la sua partecipazione, giorno, ora e modalità di collegamento”), il che presuppone, naturalmente, che l'avviso sia disposto con congruo anticipo, per consentire la partecipazione effettiva, e non di certo il giorno dell'udienza. Ancora, la norma non può trovare giustificazione nella possibilità che gli avvocati, le parti o gli ausiliari conservino comunque la possibilità di recarsi fisicamente presso la sede fisica ove si trova il giudice, in quanto è evidente che ciò contrasterebbe non solo, ovviamente, con il principio del distanziamento sociale, ma anche con la linearità dello strumento, che mal si presta alla celebrazione di una udienza “ibrida”, in parte in presenza e in parte da remoto. La necessaria presenza fisica in ufficio, peraltro, potrebbe inutilmente determinare l'impossibilità di svolgere le udienze da remoto sia nel caso in cui vi sia una temporanea impraticabilità dell'ufficio per la necessità di sanificazione conseguente alla scoperta di casi positivi, sia nel caso in cui i giudici siano positivi asintomatici oppure, anche se negativi, debbano permanere in isolamento domiciliare a causa del precedente contatto con persone risultate positive. Va altresì rilevato che la norma in esame, prevedendo la necessità della presenza fisica del giudice nell'ufficio giudiziario, deve intendersi riferita sia all'organo giudicante monocratico sia a quello collegiale. In tale ultimo caso, però, la norma non chiarisce se i componenti del collegio debbano essere contestualmente presenti nell'aula di udienza o se gli stessi possano mettersi in collegamento tra loro da remoto, ciascuno dal proprio ufficio o comunque da locali interni all'ufficio giudiziario. Deve, infine, evidenziarsi che l'art. 4, comma 1, intervenendo sull'art. 84, relativo al processo amministrativo — con disposizione analoga a quella dettata dall'art. 85, come modificato dall'art. 5 del decreto-legge n. 28 del 2020, sul processo contabile —, stabilisce che “il luogo da cui si collegano i magistrati, gli avvocati e il personale addetto è considerato udienza a tutti gli effetti di legge”, e quindi esclude l'obbligo di presenza del collegio



presso l'ufficio giudiziario, con una soluzione opposta a quella relativa al processo civile. Peraltro, anche per il processo penale, ove consentito da remoto, non viene disposto alcun obbligo per il giudice di presenza fisica presso l'ufficio giudiziario (art. 83, comma 12 *bis*)».

Come ben evidenziato nel parere proposto dalla sesta commissione al *Plenum* del CSM, la norma appare irragionevole e contraddittoria anche con sé stessa nella parte in cui, al comma 12-*quinquies* del medesimo art. 83, è previsto che: «12-*quinquies*. Dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in Camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge».

Tale previsione comporta quindi l'effetto irragionevole che il Giudice civile, monocratico o collegiale, dovrebbe recarsi in ufficio per utilizzare la stanza virtuale di *Teams* per collegarsi con i procuratori delle parti, le parti medesime od il CTU (tutti in collegamento da luoghi diversi dall'ufficio giudiziario) per poi invece, al termine dell'udienza, spostarsi in un luogo diverso e meno soggetto all'afflusso del pubblico indifferenziato, per collegarsi nuovamente alla medesima stanza virtuale con *Teams* e con i membri del Collegio per deliberare la decisione conseguente alla celebrazione dell'udienza svoltasi in ufficio, ma da remoto.

La irragionevolezza della norma traspare altresì dal percorso legislativo prescelto per la sua introduzione. Non appare superfluo ricordare che lo strumento prescelto, il decreto-legge, dovrebbe essere adottato «in casi straordinari di necessità e d'urgenza» (art. 77 cost.).

La relazione illustrativa al decreto-legge n. 28/2020, che interviene a modificare la legge di conversione n. 27/2020 del decreto-legge n. 18/2020, spiega in questi termini le ragioni di necessità e d'urgenza che ne hanno giustificato la sua introduzione: «Viene poi integrata la disciplina prevista dal comma 7, lettera *f*), dell'art. 83 sullo svolgimento delle udienze civili da remoto, specificando che, dove questa modalità sia consentita, deve essere comunque garantita la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario (comma 1, lettera *c*)».

Non migliore illustrazione è rinvenibile dall'esame della relazione tecnica laddove si legge, quanto alla modifica che introduce l'art. 3 alla lettera F, del comma 7 dell'art. 83, che la modifica si giustifica per garantire la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario.

Non è dato sapere quale garanzia offra al processo la presenza del Giudice in ufficio se poi egli si deve collegare ad un luogo virtuale quale è quello della stanza virtuale messa a disposizione da DGSIA e nessuna delle altre parti processuali possa accedere ai locali del Tribunale. Certo non ragioni di sicurezza considerato che il portatile ministeriale è stato fornito proprio per l'utilizzo da fuori ufficio e per questo viene dotato di una pila *software* validata dagli organici tecnici del Ministero che lo proteggano da virus ed indebite intrusioni. Certo non ragioni legate alla assistenza tecnica che non è somministrabile in *real time* considerato che l'intervento va prenotato con una telefonata ad un numero verde o con l'invio di una mail, mentre non è prevista l'assistenza in udienza di tecnici specializzati così come ormai non è.

La violazione degli articoli 77 e 97 cost. appare manifesta se si considera che si è proceduto con decretazione di urgenza per modificare la legge di conversione di un altro decreto-legge negli stessi giorni nei quali questa veniva pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* al fine di introdurre l'obbligo per il Giudice di essere presente in ufficio per poter utilizzare un *software* per la gestione da remoto della stanza virtuale fornita da DGSIA che funziona meglio se utilizzato con connessioni internet diverse da quelle attualmente disponibili nella maggior parte degli uffici giudiziari italiani (come evidenzia anche il parere del Consiglio Superiore della Magistratura) e tutto ciò al fine di garantire la presenza del Giudice in ufficio senza che gli altri attori del processo possano accedervi per le stesse ragioni di sanità pubblica che indurrebbero ad evitare che anche il Giudice sia costretto a recarvisi.

La norma in esame si appalesa anche manifestamente irragionevole e contraria al buon andamento nella pubblica amministrazione (97 cost.) poiché in contrasto con la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1 del 2020 («Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa»), che ha, in particolare al punto 3, indicato l'importanza del ricorso al lavoro agile, alla flessibilità di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché a strumenti per la partecipazione da remoto a riunioni e incontri di lavoro (sistemi di videoconferenza e *call conference*).

La predetta esigenza è posta a fondamento anche dell'art. 87, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020 laddove si dispone che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni e che la presenza del personale negli uffici deve essere limitata per assicurare esclusivamente le attività indifferibili che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro.



Non sono tali certamente quelle del Giudice civile che a far data dal 30 giugno del 2014, grazie agli articoli 16-*bis* e segg. del decreto-legge n. 179/2012, opera quotidianamente con la *Consolle* del Magistrato per la gestione del proprio ruolo e per la celebrazione delle udienze visto che anche per i procuratori delle parti precedentemente costituite è obbligatorio il deposito di atti e documenti solo a mezzo PCT.

Inoltre l'art. 83, comma 11, del decreto-legge n. 18/2020, fino al 31 luglio 2020, impone l'obbligo del deposito telematico a mezzo PCT anche per gli atti introduttivi così che, perlomeno in questo periodo emergenziale, ha creato il fascicolo processuale civile telematico perfetto che deve essere integralmente informatico e quindi agevolmente consultabile anche tramite la *Consolle* del Magistrato così rendendo superfluo perfino l'accesso all'ufficio per la consultazione del fascicolo cartaceo che per legge, fino al 31 luglio 2020, non esisterà più.

Ancora, come si ricava proprio dal comma 12-*quinquies* dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, la presenza in ufficio non è affatto necessaria visto che «Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge» così che se il mezzo tecnologico è idoneo per celebrare la Camera di consiglio, non è oggettivamente comprensibile perché non lo possa essere per celebrare l'udienza, peraltro solo quella civile perché la limitazione vale solo per le udienze civili, considerato che lo strumento tecnico è il medesimo sia per le udienze che per le camere di consiglio.

Poiché, alla luce delle suesposte ragioni, il Giudice istruttore del Tribunale di Mantova in composizione monocratica dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 7, lett. F, del decreto-legge n. 18/2020 convertito nella legge n. 27/2020 così come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. C, del decreto-legge n. 28/2020 per il palese contrasto con gli articoli 3, 32, 77 e 97 cost. limitatamente alle parole «con la presenza del giudice nell'ufficio giudiziario e»;

*P.Q.M.*

*Letto l'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 295 c.p.c. rimette gli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del procedimento a quo in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione così come sollevata;*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera ed alla Presidente del Senato.*

*Si comunichi altresì alle parti costituite.*

Mantova, 19 maggio 2020

*Il Giudice Istruttore: BERTOLA*

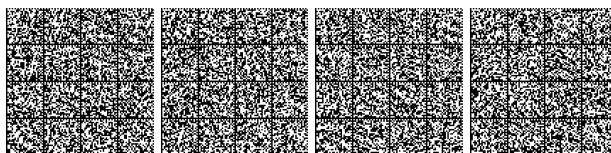
20C00144

N. 84

*Ordinanza del 9 dicembre 2019 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Vetrano Daniele contro UnipolSai Assicurazioni Spa e Mola Giovanni*

**Ordinamento giudiziario - Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile - Giudici ausiliari - Corti d'appello - Stato giuridico e funzioni - Assegnazione del giudice onorario ausiliario all'esercizio delle funzioni giurisdizionali esercitate dagli organi collegiali.**

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, articoli 62, comma 1, 65, commi 1 e 4, 66, 67, commi 1 e 2, 68, comma 1, e 72, comma 1.





## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## TERZA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sigg.ri Magistrati:

dott.ssa Adelaide Amendola, Presidente;  
dott. Stefano Olivieri, rel. consigliere;  
dott. Mario Cigna, consigliere;  
dott. Cristiano Valle, consigliere;  
dott.ssa Anna Moscarini, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 6409-2018 proposto da:

Vetrano Daniele, elettivamente domiciliato in Roma, via Filippo Eredia, 12, presso lo studio dell'avvocato Carlo Testa, che lo rappresenta e difende; ricorrente;

Contro UnipolSai Assicurazioni S.p.a., in persona del legale rappresentante e procuratore speciale, elettivamente domiciliata in Roma, p.za San Lorenzo in Lucina 4, presso lo studio dell'avvocato Giovanni Gori, che la rappresenta e difende; controricorrente;

avverso la sentenza n. 6230/2017 della Corte d'appello di Roma;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 dal consigliere dott. Stefano Olivieri;

Il Collegio ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale degli articoli 65, 66, 67 e 68 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 recante «Disposizioni urgenti per il rilascio della economia» convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, in relazione al parametro di cui all'art. 106, comma 2, Cost.

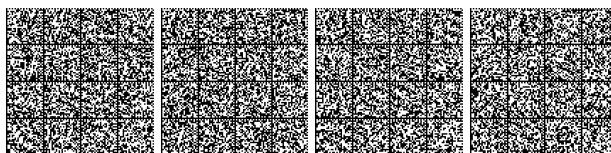
## FATTO

La Corte d'appello di Roma, con sentenza in data 13 novembre 2017, n. 6230, ha confermato la decisione di prime cure e rigettato l'appello proposto da Daniele Vetrano, ritenendo provato il concorso di colpa di quest'ultimo — nella misura del 20% — nella causazione del sinistro stradale verificatosi in Roma, il 13 dicembre 2007, da attribuire alla prevalente colpa dell'altro conducente Giovanni Mola, non essendo emersi dalle risultanze istruttorie elementi tali da dimostrare che il Vetrano avesse fatto tutto il possibile per evitare il danno.

Il Giudice di appello: 1 — ha ritenuto non provato il nesso eziologico tra il sinistro e la invalidità accusata dal Vetrano, essendo la stessa manifestazione di una patologia pregressa; ha escluso un maggiore danno morale in difetto di specifiche allegazioni; 2 — ha ritenuto non provato il danno materiale, non essendo stati riscontrati dai verbalizzanti segni di urto sul veicolo; 3 — ha confermato la parziale compensazione delle spese di lite disposta in primo grado, essendo stata accolta la domanda solo parzialmente.

La sentenza di appello, non notificata, è stata impugnata dal Vetrano con quattro motivi (deducendo: 1 — «illegittimità costituzionale degli articoli da 62 a 72 della legge n. 98 del 9 agosto 2013 di conversione con modificazione del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, in relazione agli articoli 3, 25, comma 1, 106, comma 2 Cost. e conseguente nullità della sentenza per vizio di costituzione del Giudice ex art. 158 codice di procedura civile, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 codice di procedura civile»; 2 — «omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5 codice di procedura civile», con riferimento alla diagnosi di trauma cranico; 3 — «violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 32 Cost., dell'art. 1 Carta di Nizza ... degli articoli 1223, 1226, 2056, 2059 e 2697 del codice civile e dell'art. 115 codice di procedura civile, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 codice di procedura civile», con riguardo al criterio di liquidazione del danno ed alla mancata «personalizzazione» del danno morale; 4 — «omesso esame circa fatti decisivi per il giudizio oggetto di discussione tra le parti in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5 codice di procedura civile», con riguardo allo scadimento del rendimento scolastico del soggetto leso ai fini dell'accertamento del danno non patrimoniale), ai quali resiste con controricorso UnipolSai Assicurazioni S.p.a.

Non ha svolto difese Giovanni Mola cui il ricorso è stato notificato, ai sensi dell'art. 140 codice di procedura civile, in data 26 febbraio 2018.



La parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa *ex art. 380-bis*. I codice di procedura civile.

## DIRITTO

1. Con il primo motivo il ricorrente ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 62-72 della legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione con modifiche del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, in relazione ai parametri costituzionale degli articoli 3, 25, comma 1, 106, comma 2, e 111 Cost., e conseguentemente dichiarata la nullità della sentenza per vizio di costituzione del Giudice *ex art. 158* codice di procedura civile, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 codice di procedura civile.

Sostiene il ricorrente che l'intervento del legislatore con il quale è stata prevista la nomina dei «Giudici ausiliari di appello» non risponde ad esigenze emergenziali di carattere temporaneo, ma introduce una misura strutturale con la quale si viene a costituire una magistratura parallela a quella professionale, con conseguente violazione del limite, stabilito dall'art. 106, comma 2, Cost., entro il quale al legislatore è consentito procedere alla nomina dei magistrati onorari, ed ulteriore violazione dei parametri costituzionali dell'art. 25, comma 1 (prestituzione per legge del giudice naturale) e dell'art. 111, comma 2 (posizione di terzietà ed indipendenza del giudice) Cost., nonché del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) in relazione al diverso trattamento riservato al cittadino che vede trattata la sua causa in appello da un Giudice onorario anziché da un Giudice professionale.

2. I termini della questione vanno individuati nella denuncia di illegittimità delle disposizioni degli articoli 65, 66, 67 e 68 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio della economia» convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, in relazione al parametro di cui all'art. 106, comma 2, Cost.

3. I motivi della rimessione sono dati:

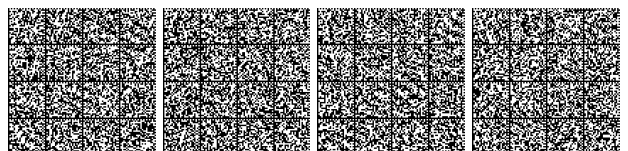
a) dalla rilevanza della questione.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso, in caso di annullamento delle disposizioni impugnate e di conseguente invalida costituzione del collegio giudicante di appello (in quanto la decisione della controversia è stata assunta con la partecipazione deliberativa di un componente che non poteva integrare il collegio ed esercitare «stabilmente» la funzione giurisdizionale in grado di appello), comporterebbe necessariamente la cassazione con rinvio della sentenza impugnata;

b) dalla non manifesta infondatezza della questione.

Le coordinate costituzionali sono fornite dall'art. 25, comma 1, Cost. «Nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge»; dall'art. 102, comma 1, Cost. secondo cui «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario», e dall'art. 106, comma 1 «Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso» e comma 2, Cost. per cui «la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

4. L'art. 4 del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12 (Ordinamento giudiziario), dispone che «L'ordine giudiziario è costituito, dagli uditori, dai giudici di ogni grado dei tribunali, e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero» (comma 1) e che «Appartengono all'ordine giudiziario come magistrati onorari i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori, gli esperti del tribunale della sezione di Corte d'appello per i minorenni, ed inoltre, gli assessori della Corte d'assise e gli esperti della magistratura del lavoro nell'esercizio delle loro funzioni giudiziarie» (comma 2). L'elenco contenuto nel secondo comma della indicata norma dell'ordinamento giudiziario non esaurisce, tuttavia, tutte le categorie dei magistrati dell'Ordine giudiziario, tenuto conto che nel decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (cd. «decreto del fare»), agli articoli 62-72, è prevista anche la nomina di «Giudici ausiliari», da destinare alle Corti d'appello, ai quali è attribuito «lo stato giuridico di magistrati onorari» (art. 72, comma 1), e che — in attuazione alla legge delega 28 aprile 2016 n. 57 «Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria ed altre disposizioni sui giudici di pace» — è stato emanato il decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116 («Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57») che unifica le attuali tipologie di magistrati onorari, prevedendo la figura del «giudice onorario di pace» e del «vice procuratore onorario», ed attribuisce al primo — per quanto qui interessa — funzioni giurisdizionali proprie dell'«ufficio giudiziario del Giudice di Pace» o, alternativamente, funzioni giurisdizionali nell'ambito della struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo» istituita presso i tribunali.



Pure se quest'ultimo decreto legislativo non è oggetto di applicazione nel procedimento pendente avanti questa Corte, tuttavia fornisce elementi utili a comprendere in che modo il legislatore ha inteso relazionare le funzioni del giudice onorario alla attività dei collegi giudicanti.

Fermo il principio tendenziale per cui al giudice onorario vanno attribuiti compiti meramente preparatori e strumentali (studio, ricerca di dottrina, predisposizioni schemi di provvedimenti, assistenza anche in Camera di consiglio: art. 10, comma 10, decreto legislativo n. 116/2017) all'esercizio della funzione giurisdizionale, che rimane riservato al magistrato professionale, possono allo stesso essere delegati dal magistrato professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile, poteri giurisdizionali istruttori e decisori concernenti singoli atti (adozione di provvedimenti «semplici e ripetitivi», provvedimenti anticipatori di condanna in seguito a non contestazione del credito, assunzione di testimoni, attività conciliativa delle parti, liquidazione dei compensi agli ausiliari) inerenti anche procedimenti riservati al tribunale in composizione collegiale «purché non di particolare complessità» (art. 10, comma 11), ed in alcuni casi (delimitati quanto alle materie «non sensibili» ed al ridotto valore della causa) può allo stesso essere delegata anche la «pronuncia di provvedimenti definitivi» (art. 10, comma 12, lettera da *a*) a *f*).

I «giudici onorari di pace» destinati all'ufficio per il processo del tribunale possono essere assegnatari di un proprio ruolo, quantitativamente contingentato (art. 9, comma 4, ed art. 10, comma 5), con esclusione di determinate materie — di competenza collegiale — e dei giudizi di appello avverso i provvedimenti del Giudice di pace (art. 11, comma 6), ed ancora possono essere «destinati a comporre i collegi civili [tranne i collegi in materia fallimentare e quelli delle sezioni specializzate] e penali del tribunale, quando sussistono le condizioni di cui all'art. 11», e dunque soltanto quando: *a*) si verifichi almeno una delle particolari condizioni — descritte nella norma — correlate al numero delle pendenze o delle sopravvenienze dei procedimenti complessivi dell'ufficio ovvero di ciascun giudice professionale, od ancora alla diminuzione della attività dei giudici dovuta a «vacanze» ed «assenze non temporanee», ed ancora quando *b*) sussistano situazioni straordinarie e contingenti alle quali non può provvedersi con misure organizzative diverse. Tuttavia il provvedimento di destinazione del giudice onorario ad integrare la composizione dei collegi non può essere adottato, quanto alla materia civile, per i procedimenti fallimentari e quelli attribuiti alle sezioni specializzate; deve osservare il limite della presenza nel collegio di un unico magistrato onorario ed al giudice onorario possono, comunque, essere assegnati solo i procedimenti che risultino pendenti presso il collegio nei dodici mesi dal verificarsi di una delle condizioni di cui all'art. 11 (art. 12, comma 1).

I «giudici onorari di pace», possono altresì, essere destinati a compiti di «supplenza» «anche nella composizione di collegi», nei casi di «assenza od impedimento temporanei» del magistrato professionale, e in presenza di «specifiche esigenze di servizio» (art. 13).

5. La disciplina normativa sopra richiamata evidenzia due esigenze concomitanti: da un lato la «ordinaria» attribuzione al giudice onorario — destinato all'ufficio per il processo — di singole competenze preparatorie-strumentali, istruttorie, delegate-provvedimentali, ovvero — quando ricorrano situazioni straordinarie e contingenti — l'assegnazione di procedimenti affidati alla competenza del tribunale in composizione monocratica; dall'altro la «eccezionale» previsione della assegnazione al giudice onorario di funzioni giurisdizionali collegiali, oltre che per esigenze meramente episodiche e temporanee (supplenza) anche in caso di vacanze di organico o per ragioni relative al complessivo carico di lavoro dell'ufficio o dei singoli giudici professionali.

Il discrimine tra competenze monocratiche e collegiali corrisponde — come si vedrà di seguito — al canone costituzionale di cui all'art. 106 Cost. ed alla interpretazione che di esso ha fornito il Giudice delle leggi: ma che appare sottoposto ad integrale revisione a seguito della introduzione legislativa (decreto-legge n. 69/2013) del «Giudice ausiliario di appello» (GA) il quale:

*a*) non è nominato per concorso, ma con decreto del Ministro della giustizia previa deliberazione del CSM, in base alla verifica dei requisiti prescritti dalla legge (articoli 63 e 64 );

*b*) acquisisce «lo stato giuridico di magistrato onorario» (art. 72, comma 1, decreto-legge n. 98/2013);

*c*) è «*naturaliter*» incardinato (per la durata di anni cinque prorogabile di altri cinque: art. 67, commi 1 e 2) nell'organo collegiale, esercitando le relative funzioni giurisdizionali, essendo chiamato a «definire nel collegio in cui è relatore ... almeno novanta procedimenti per anno» (art. 68, comma 1);

*d*) non incontra alcun limite — di materia o valore — nell'assegnazione dei procedimenti civili (art. 62, comma 1), con la eccezione dei soli «procedimenti trattati dalla Corte d'appello in unico grado» (art. 62, comma 2);

*e*) interviene a comporre i collegi, secondo la pianta organica definita presso ciascuna Corte d'appello «tenendo conto delle pendenze e delle scoperture di organico» (art. 65, comma 1), in funzione della esigenza di «agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza secondo le priorità individuate dai presidenti delle Corti di appello con i programmi previsti dall'art. 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111».



6. Orbene, come ripetutamente statuito dal Giudice delle Leggi, «l'invocato art. 106, secondo comma, Cost. rimette alla discrezionale valutazione del legislatore ordinario se ammettere, o meno, la nomina di magistrati onorari, con la conseguenza che tale facoltà evidentemente comprende anche quella di stabilire, con norme di carattere organizzatorio, a quali condizioni e in presenza di quali presupposti detti magistrati debbano in concreto esercitare le funzioni loro affidate» (Corte Cost. ordinanza 30 novembre 1988, n. 1055; id. ordinanza n. 132 del 1989). Tuttavia la Corte costituzionale nelle poche pronunce che si sono occupate della questione della nomina dei magistrati onorari, ha ritenuto compatibile con il dettato costituzionale la «supplenza» di un magistrato componente di collegio con un magistrato onorario (l'originario art. 105 ord. giud. consentiva la sostituzione in mancanza di giudici professionali con il «vice pretore onorario»).

In particolare con la sentenza del 7 dicembre 1964 n. 99 (e con la successiva ordinanza dichiarativa di manifesta infondatezza del 23 aprile 1965 n. 36) la Corte costituzionale, sollecitata a verificare la compatibilità costituzionale dell'art. 105 dell'ord. giud. — nella parte in cui consentiva, qualora non fosse dato ricorrere alla supplenza mediante altri magistrati professionali, di destinare un «vice pretore onorario» della stesse sede, a comporre il collegio giudicante del Tribunale — ha fornito una interpretazione del comma 2 dell'art. 106 («La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli») volta a distinguere tra la «nomina» attributiva di «*status*» che ricollega il magistrato onorario all'Ufficio giudiziario monocratico (al tempo, la Pretura) ed invece le funzioni esercitabili dal magistrato addetto a quell'Ufficio (monocratico) che, se pure soltanto per fare fronte a situazioni temporanee ed eccezionali, possono non coincidere con le funzioni monocratiche del pretore, trovando titolo nel «conferimento di un incarico di supplenza» (in motivazione: «L'art. 106 stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso: tuttavia, le funzioni del giudice singolo (pretore e conciliatore) possono essere esercitate da magistrati onorari. Questo essendo il significato della norma in esame, la quale non tratta dell'esercizio delle funzioni giudiziarie e tanto meno della attribuzione di funzioni a determinati organi, non sembra dubbio che la frase: «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» debba intendersi come indicazione generica dell'ufficio nel quale i magistrati onorari possono essere ammessi ad esercitare funzioni giudiziarie.», pervenendo in tal modo ad escludere un «*vulnus*» al principio della regola del concorso di cui al comma 1 dell'art. 106 Cost.: «Anche senza tenere conto dell'argomento letterale (la frase «tutte le funzioni» comprenderebbe non soltanto quelle ordinarie, ma anche le funzioni temporanee ed eccezionali derivanti da un incarico di supplenza), per decidere la questione, è sufficiente rilevare che risolvendosi «la nomina» nella costituzione dello stato giuridico del magistrato nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, la possibilità di un temporaneo incarico di supplenza presso un collegio giudicante non può essere confusa con un precetto riguardante detto «stato». E già questa Corte ha avuto occasione di affermare che i provvedimenti, i quali, per ragioni contingenti, facciano luogo alla temporanea destinazione di un magistrato ad una sede oppure ad una funzione diversa da quelle alle quali egli sia assegnato, non incidono sullo «stato» dei magistrati (sentenza n. 156 del 1963)», tanto più che la norma di cui all'art. 105 ord. giud. «risponde altresì ad esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia, che si verificano soprattutto nei piccoli Tribunali, nei quali non è possibile talvolta comporre il collegio giudicante per — mancanza di un giudice» (*ibidem*).

Investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 90 della legge 26 novembre 1990 n. 353 (che al comma 5 prevedeva — al fine di esaurire le pendenze alla data 30 aprile 1995 — la possibilità per il Presidente del tribunale di disporre supplenze dei componenti dei collegi giudicanti, con vice pretori onorari, anche in assenza delle condizioni richieste dall'art. 105 ord. giud.) la Corte costituzionale nella sentenza 6 aprile 1998 n. 103, e nella successiva ordinanza 12 dicembre 1998 n. 400, ribadiva ancora che la differenza tra «nomina» (come attribuzione di *status*) ed «assegnazione precaria» rendeva compatibile l'istituto della «supplenza» — ricondotta alla seconda ipotesi — con l'art. 106 Cost., evidenziando come il limite di tenuta della norma di legge rimaneva superato laddove si fosse invece operata la trasformazione dell'incarico «in un sostanziale incardinamento nell'ufficio,» e «il magistrato addetto ad un ufficio monocratico qual è il vice pretore onorario — [fosse stato trasformato] in magistrato appartenente ad un organo collegiale», superamento che nella specie non si verificava in considerazione:

a) della limitazione della sostituzione collegiale con un solo magistrato onorario ed esclusivamente per singole udienze o processi (come previsto dall'allora vigente art. 97, comma 4, ordinanza giud.);

b) della necessità di dovere fare fronte a «esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia» ed esclusivamente in via temporanea.

7. Osserva il Collegio che la evoluzione del quadro normativo esistente al tempo delle pronunce della Corte costituzionale non sembra privare di attualità la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 106, comma 2, Cost., laddove l'asse portante di quelle decisioni deve essere rinvenuto pur sempre nella distinzione tra «provvedimenti che attengono allo stato giuridico» e provvedimenti che «per ragioni contingenti — volte ad assicurare la continuità e la prontezza della funzione giurisdizionale — facciano luogo alla temporanea destinazione di un magistrato ad una sede o ad una funzione diversa» (la distinzione tracciata dalla sentenza 13 dicembre 1963 n. 156 della Corte costituzionale è nella diversa natura dei provvedimenti di assegnazione, di carattere «permanente» e di carattere «provvisorio»).





Le modifiche introdotte all'ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12) dal decreto legislativo 19 febbraio 1998 n. 51 (l'art. 42-*bis*, comma 2, dispone — al tribunale ordinario possono essere addetti giudici onorari»: l'art. 43-*bis* — nel testo vigente fino alla abrogazione disposta dall'art. 33, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116 — disponeva ai commi 1 e 2 «I giudici ordinari ed onorari svolgono presso il tribunale ordinario il lavoro giudiziario loro assegnato dal Presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione. I giudici onorari di tribunale non possono tenere udienza se non nei casi di impedimento o di mancanza dei giudici ordinari.»; l'art. 105 è stato inoltre abrogato dall'art. 30, comma 2, del decreto legislativo 18 febbraio 1998 n. 51) non hanno, infatti, modificato, né avrebbero potuto, i limiti costituzionali entro i quali può espandersi l'impiego del magistrato onorario «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

8. Tanto premesso, occorre osservare che le sentenze della Corte di legittimità che si sono occupate della materia, sotto il profilo del dedotto vizio di nullità-inesistenza della sentenza «per la illegittima composizione del collegio giudicante, avendone fatto parte un vice pretore onorario in violazione degli articoli 158 e 161 codice di procedura civile nonché degli articoli 18 e 21 della legge 11 agosto 1973 n. 533», hanno tutte riconosciuto la legittimità dei provvedimenti di «supplenza» del magistrato onorario (vice pretore onorario, Giudice onorario di tribunale — *GOT*) destinato ad integrare il collegio giudicante, evidenziando al riguardo come alcuna limitazione «*ratione materiae*» fosse stata introdotta dalla legge, neppure per le controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie (*cf.* Corte cassazione Sez. L, sentenza n. 11178 del 14 dicembre 1996; *id.* Sez. L, sentenza n. 26812 del 7 novembre 2008), ma ribadendo il principio statuito nelle sentenze della Corte costituzionale secondo cui, al di fuori dell'assegnazione temporanea (supplenza) poteva essere attribuito al magistrato onorario soltanto l'esercizio delle funzioni attribuite al singolo Giudice togato (così Corte cassazione Sez. 3, sentenza n. 12207 del 20 agosto 2003, in relazione a sentenza del Tribunale pronunciata dal giudice onorario aggregato — *GOA* — in funzione monocratica; ed ancora relativamente alla formazione delle tabelle per la ripartizione interna degli affari giurisdizionali, quanto alla assegnazione delle procedure esecutive ai giudici onorari, secondo la previsione dell'art. 43-*bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come aggiunto dall'art. 10, comma 1, del citato decreto legislativo n. 51 del 1998: Corte cassazione Sez. 3, sentenza n. 5342 del 5 marzo 2009; ancora con riferimento ai giudici onorari aggregati presso i tribunali — *GOA* — istituiti dalla legge 22 luglio 1997, n. 276: Corte cassazione Sez. 3, sentenza n. 19741 del 19 settembre 2014).

Non sembra percorribile, pertanto, una linea interpretativa evolutiva orientata costituzionalmente alla «istituzionalizzazione» *id est*: al di fuori di provvedimenti eccezionali di assegnazione temporanea o, comunque, limitati e circoscritti ad uno scopo assolutamente peculiare, predeterminato e definito quanto ad oggetto e durata — dell'assegnazione ai magistrati onorari di funzioni giudicanti riservate ai componenti di organi giudiziari collegiali.

9. Non nega il Collegio che una interpretazione per così dire ampia del comma 2 dell'art. 106 Cost. consentirebbe di riferire il limite di compatibilità costituzionale alla assegnazione di tutte quelle «funzioni» che ciascun magistrato togato può esercitare in quanto tale, in tal modo potendo riconoscersi al magistrato onorario le stesse funzioni che vengono riconosciute al singolo magistrato professionale in qualità di «componente» di un organo collegiale: ma così operando più che un superamento in via di interpretazione evolutiva si determinerebbe un aggiramento del principio affermato nelle precedenti sentenze della Corte costituzionale, secondo cui il limite di compatibilità con l'art. 106, comma 2, Cost. è stato storicamente identificato con l'assegnazione al giudice onorario delle competenze giurisdizionali proprie dell'ufficio giudiziario che poteva essere assegnato ad un singolo Giudice, e che trova la sua ragione nel riservare ai Giudici ordinari che «costituiscono» l'Ordine giudiziario, la decisione delle questioni maggiormente rilevanti, sia dal punto di vista della materia e del valore, sia per la loro maggiore complessità e difficoltà tecnica nella soluzione delle questioni giuridiche che vengono in rilievo, tanto valendo per il primo grado di giudizio, mentre la funzione di «*revisio prioris instantiae*» riservata al grado impugnatorio, quale momento di controllo di merito di una precedente decisione giurisdizionale, in quanto funzione attribuita — originariamente — ad un organo collegiale, impediva — proprio alla stregua della assenza di una funzione giudicante attribuita al Giudice singolo — tanto la composizione del collegio unicamente con magistrati onorari, quanto un impiego generalizzato e stabile del magistrato onorario quale componente del collegio.

È bene vero che tale distinzione veniva a svolgere un ruolo discriminante quando esisteva ancora l'ufficio di Pretura (in cui si realizzava una piena coincidenza tra le funzioni giurisdizionali assegnate al «singolo» magistrato e la «competenza» dell'ufficio giudiziario), mentre oggi tale coincidenza si rinviene soltanto nell'ufficio — monocratico — del Giudice di Pace, che però è già assegnato per legge ad un magistrato onorario (la legge 21 novembre 1991, n. 374 ha istituito il giudice di pace, definito «magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario»: art. 1 comma 2), con la conseguenza che l'abolizione dell'ufficio giudiziario «singolo» rendeva attuale la esigenza di attribuire una diversa estensione semantica al sintagma «tutte le funzioni attribuite a giudici singoli», tenuto conto che negli altri uffici giudiziari (Tribunale; Corte d'appello) la funzione giudicante era esercitata collegialmente: non si trattava quindi di uffici giudiziari assegnati a «singoli» giudici.

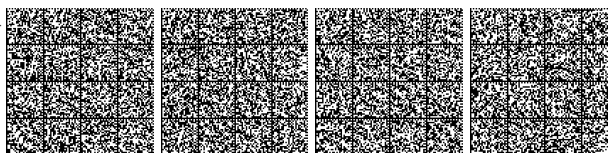


La difficoltà esegetica poteva, tuttavia, ritenersi accantonata in seguito alla istituzione del Giudice unico di tribunale (decreto legislativo n. 51/1998), atteso che numerose delle competenze dell'ufficio giudiziario-Tribunale venivano a concentrarsi nel singolo giudice che, esercitando le funzioni decisorie monocratiche, si immedesima nell'ufficio giudiziario stesso. La riforma legislativa del 1998 veniva, infatti, a scindere le funzioni collegiali da quelle monocratiche attribuite ai magistrati assegnati al medesimo ufficio giudiziario (art. 50-bis - 50-quater codice di procedura civile della Sezione VI-bis, Capo I, Titolo I, Libro I, del codice di rito, introdotti dall'art. 56 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51: articoli 281-bis - 281-nonies codice di procedura civile Capo III-bis e ter, Titolo I, Libro II, del codice di rito, introdotti dall'art. 68 del medesimo decreto legislativo): proprio la separazione di tali funzioni all'interno del medesimo ufficio giudiziario, consentiva, pertanto, di individuare ancora il discrimine posto dalla norma costituzionale all'impiego del giudice onorario, nella assegnazione esclusivamente dell'esercizio di funzioni monocratiche attribuite al «singolo giudice» togato, in tal modo essendo state interpretate ed avendo trovato applicazione nella prassi organizzativa, nonostante l'assenza di espressi divieti concernenti l'esercizio delle funzioni collegiali da parte dei giudici onorari, le disposizioni dell'art. 43-bis dell'ordinamento giudiziario (nel testo emendato dall'ultima modifica del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82 convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, e successivamente abrogate dell'art. 33, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116).

10. Come è stato precedentemente anticipato, risulta del tutto evidente che, se si abbandona il criterio della coincidenza della «funzione attribuita al singolo magistrato» con la «competenza dell'ufficio giudiziario monocratico», e se si sposta invece l'attenzione dall'«ufficio giudiziario» (attribuito al singolo giudice) esclusivamente alle «funzioni giudiziarie» esercitate dal singolo giudice (non limitate soltanto a quelle giudicanti), viene immediatamente in rilievo che anche il magistrato assegnato alla Corte d'appello esercita «singolarmente» la propria funzione giurisdizionale, sia nel caso di delega delle funzioni istruttorie, sia attraverso la partecipazione alla funzione deliberativa del collegio, dovendo quindi trarsene la logica conseguenza che al magistrato onorario, possono essere attribuite indifferentemente tutte le funzioni attribuite al singolo magistrato professionale, ed in particolare può essere concesso anche di partecipare «*uti singulo*» al collegio (analogamente a quanto è pacificamente previsto in relazione alla «supplenza» del componente professionale del collegio temporaneamente impedito), con l'unico limite, forse, del divieto della costituzione di un organo giudiziario collegiale composto esclusivamente — o prevalentemente — da magistrati onorari (tale limitazione è tradizionalmente ribadita da tutte le riforme legislative in materia di magistratura onoraria: art. 68, comma 1, decreto-legge n. 69/2013; art. 12, comma 1, terzo alinea del decreto legislativo n. 116/2017 e riflette — con riferimento alle funzioni giudiziarie esercitabili dal magistrato non assunto per concorso — quella stessa esigenza, strumentale all'affermazione della garanzia della precostituzione del giudice naturale ex art. 25 Cost. cui provvedono in caso di supplenza e di applicazione dei magistrati professionali gli art. 97, comma 4, — «È vietato l'intervento in ciascuna sezione di più di un supplente estraneo al collegio» — e 110, comma 6, — «Non può far parte di un collegio giudicante più di un magistrato applicato» — del regio decreto n. 12/1941).

Una tale soluzione — praticabile in relazione ad istituti volti a provvedere esigenze di carattere temporaneo e che non possono essere altrimenti soddisfatti — non sembra collimare, tuttavia, con i principi trasmessi dalle pronunce sopra richiamate del Giudice delle leggi. Ed infatti, anche a ritenere superata la tesi secondo cui il limite imposto all'impiego della magistratura onorario dall'art. 106, comma 2, Cost. debba essere riferito alle competenze assegnate al giudice cui è affidato un «ufficio giudiziario monocratico», estendendo quindi la piena corrispondenza delle funzioni esercitabili dal giudice onorario a tutte quelle esercitabili dal singolo giudice professionale, permane sempre la necessità di riconoscere, alla stregua della norma costituzionale, quella fondamentale alterità tra la figura professionale e quella onoraria del magistrato, che si riflette anche sul piano dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, in quanto espressione costitutiva ed identificativa dello «*status*» del magistrato (Corte cost., sentenza 13 dicembre 1963, n. 156). Pertanto, anche a non incontrare ostacoli nella nomina di magistrati onorari all'esercizio di tutte le funzioni attribuite al singolo giudice professionale, ivi incluse quelle esercitate collegialmente, tuttavia rimane ineludibile, se si vuole salvaguardare l'applicazione del precetto costituzionale, il carattere meramente temporaneo di detta assegnazione, diversamente venendosi a costituire mediante un impiego «generalizzato e stabilizzato» del magistrato onorario una figura parallela di giudice che si affianca a quello professionale esercitando gli stessi poteri e le stesse competenze degli uffici giudiziari nei quali è incardinato.

Al riguardo appaiono del tutto condivisibili le osservazioni formulate — con riferimento allo schema di decreto legislativo attuativo della legge delega 28 aprile 2016 n. 57 — dal Consiglio Superiore della Magistratura nel parere approvato con delibera 15 giugno 2017, secondo cui non potrebbe darsi, neppure seguendo un percorso ermeneutico evolutivo, una totale piena equiparabilità della magistratura onoraria a quella professionale nell'esercizio delle funzioni giudiziarie: «Va infatti considerato che l'attribuzione di competenze così significative, sul piano tecnico ed economico, come quelle previste dalla legge delega e dallo schema, presuppone livelli di professionalità mediamente propri del giudice togato (selezionato sulla base di complessa procedura concorsuale, che svolge il lavoro di magistrato a tempo



pieno ed esclusivo ed è sottoposto a quadriennali valutazioni di professionalità e ad un sistema disciplinare più articolato e penetrante di quello previsto per i giudici onorari). Non può poi sottacersi che l'affidamento di controversie di non banale livello tecnico ed economico postula l'attribuzione, al magistrato che le istruisce e soprattutto le giudica, di uno *status* che, anche sul piano della percezione sociale, fornisca nel complesso adeguate garanzie in ordine alla qualità della risposta giurisdizionale. Sotto questo profilo, non appare ragionevole assegnare cause di valore economico così elevato a magistrati che non esercitano l'attività in via esclusiva ed ai quali è riservato un livello retributivo modesto, come quello delineato a regime dallo schema».

11. Se la deroga alle previsioni degli articoli 102, comma 1, e 106, comma 1, Cost., mediante l'intervento nell'esercizio delle funzioni giudiziarie di soggetti che non costituiscono l'Ordine giudiziario, può trovare certamente bilanciamento in esigenze di natura organizzativa degli uffici giudiziari, anch'esse aventi fondamento costituzionale (art. 97 Cost.), e nella conseguente applicazione di misure atte a garantirne il funzionamento, non è dubbio allora che sia assolutamente imprescindibile circoscrivere i limiti entro i quali è consentito l'impiego del magistrato onorario nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate al magistrato professionale, ovvero sia individuare in relazione a quali interessi, anch'essi di rilevanza costituzionale, possa operarsi il bilanciamento in esito al quale l'art. 106, comma 1, Cost. diviene recessivo.

Nelle richiamate pronunce della Corte costituzionale la questione era venuta in considerazione sotto l'aspetto dell'istituto della «supplenza» e della «applicazione» i cui elementi caratterizzanti erano forniti: 1 — dall'urgenza ed eccezionalità del provvedere, onde non interrompere il funzionamento del servizio o dell'organo; 2 — dalla temporaneità dell'intervento sostitutivo.

Pertanto non confliggono con gli articoli 25 e 107 Cost. i provvedimenti «provvisori» adottati «in via contingente e temporanea» per ragioni «volte ad assicurare la continuità e la prontezza della funzione giurisdizionale» in dipendenza dei «vuoti (permanenti o temporanei) determinatisi negli organi giudiziari (a causa di decessi, promozioni, trasferimenti, ecc., o, rispettivamente, a causa di infermità, di congedi e di altri impedimenti temporanei)» (Corte Cost. n. 156/1963, citata, con riferimento agli istituti della applicazione e della supplenza di magistrati professionali). Non confligge con l'art. 106 Cost. il conferimento ad un vice pretore onorario di un incarico di mera supplenza presso un organo collegiale, in quanto non determina una investitura dello «*status*», laddove il provvedimento sia temporaneo e venga emesso per «ragioni contingenti» quali l'impossibilità di costituire presso un piccolo tribunale il collegio giudicante per mancanza di un giudice, ed il magistrato onorario sia chiamato in sostituzione «per singole udienze o singoli processi» (Corte cost. sentenza, 7 dicembre 1964, n. 99). Viene esclusa la violazione dell'art. 106, comma 1 e 2, Cost. qualora, in presenza di «esigenze eccezionali dell'amministrazione giudiziaria» (nella specie per sopperire allo scopo dell'esaurimento delle controversie civili pendenti alla data del 30 aprile 1995: art. 90 della legge 26 novembre 1990 n. 353), si faccia luogo a provvedimento di assegnazione provvisoria (supplenza) di magistrati onorari in organi collegiali, sempre che, per non «trasformare l'incarico temporaneo in un sostanziale incardinamento nell'ufficio», sia prevista «la chiamata dei vice pretori per singole udienze o singoli processi» e la supplenza sia limitata nel tempo, essendo recuperata in tal caso la garanzia di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. attraverso gli istituti della astensione e ricasazione, in quanto ritenuti «rimedi bastevoli ... stante l'occasionalità delle funzioni espletate» (Corte cost. sentenza, 6 aprile 1998, n. 103; Corte cost. ordinanza, 12 dicembre 1998, n. 400).

12. Orbene la normativa del decreto-legge n. 69/2013 sospettata di incostituzionalità non sembra rispondere ad alcuno dei limiti inderogabili posti dalla giurisprudenza costituzionale:

a) non risponde al criterio della «eccezionalità e contingenza della esigenza organizzativa» che richiede l'assegnazione provvisoria dell'incarico al magistrato onorario: l'art. 62, comma 1, del decreto-legge individua lo scopo generale dell'intervento legislativo nell'«agevolare la definizione dei procedimenti civili compresi quelli in materia di lavoro e previdenza», dunque si tratta di uno scopo genericamente acceleratorio, ribadito anche dall'art. 68, comma 2, che specifica l'obiettivo da raggiungere, declinandolo in termini di incremento della produttività («il giudice ausiliario deve definire nel collegio in cui è relatore e a norma dell'art. 72, comma 2, almeno novanta procedimenti per anno ...»), e che emerge in modo inequivoco dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1248 della XVII Legislatura, in cui viene in evidenza la «necessità» — che non riveste carattere meramente contingente ma che si palesa cronica e generalizzata — di «garantire un significativo apporto in termini di smaltimento dell'arretrato — al fine di realizzare lo scopo di primaria importanza di «ridurre la durata della causa» ed i tempi di definizione del processo. Tale essendo lo scopo dell'intervento legislativo, difetta del tutto l'elemento cronologico fondamentale che circoscrive la durata dell'impiego sostitutivo-integrativo del giudice onorario nella composizione dei collegi giudicanti, rendendolo compatibile con l'art. 106 comma 1 e 2 Cost., non essendo individuato, neppure «per relationem», un limite temporale da osservare in funzione della risoluzione della situazione «eccezionale di emergenza», diversamente da quanto, invece, era stato previsto nel caso dei provvedimenti di «supplenza *extra ordinem*» disciplinati dall'art. 90 della legge





n. 353/1990, per cui la situazione di eccezionalità e la efficacia di detto provvedimento veniva in ogni caso a cessare, secondo quanto disposto dalla legge 22 luglio 1997 n. 27, con l'introduzione delle nuove sezioni stralcio del tribunale; e diversamente anche dalla stessa legge n. 27/1997 che aveva disposto la nomina di giudici onorari aggregati (GOA), costituiti in sezioni stralcio allo scopo di «definire i procedimenti civili pendenti davanti al tribunale alla data del 30 aprile 1995», con esclusione di quelli già assunti in decisione e di quelli per i quali è prevista riserva di collegialità (art. 1, primo comma, della legge), circoscrivendo quindi l'ambito oggettivo delle cause destinate ai giudici onorari e, per relationem, anche il tempo dell'intervento sostitutivo;

b) non risponde al criterio della temporaneità o meglio provvisorietà del provvedimento di assegnazione del magistrato onorario: il presidente della Corte d'appello, infatti, «assegna alle diverse sezioni» dell'ufficio giudiziario — ex articoli 65, comma 4, e 66 del decreto-legge — il giudice ausiliario, il quale è collocato «nella pianta organica ad esaurimento» con indicazione dei posti disponibili presso ciascuna Corte territoriale (art. 65, comma 1) ed acquisisce «lo stato giuridico di magistrato onorario» (art. 72, comma 1). L'assegnazione del giudice onorario ausiliario all'ufficio collegiale con attribuzione di tutti i poteri riservati al magistrato professionale, senza alcuna previsione di un termine di durata relazionale alla esigenza organizzativa non altrimenti risolvibile, viene a commutarsi in una sostanziale nomina attributiva di *status*, come tale incompatibile con l'art. 106 commi 1 e 2 Cost.;

c) non risponde ancora al criterio della «provvisorietà» dell'assegnazione dell'incarico collegiale: la durata della nomina del GA che è stata fissata in cinque anni prorogabile per altri cinque (art. 67, comma 1 e 2), e dunque per un tempo complessivo di gran lunga eccedente il triennio previsto per tutti gli altri magistrati onorari e pari allo stesso periodo massimo previsto tabellarmente per i magistrati professionali nella permanenza nel medesimo ufficio. Non è dato, pertanto, ravvisare l'indispensabile requisito di «occasionalità» dell'esercizio delle funzioni giudiziarie che, soltanto, impedisce di riconoscere nel provvedimento di assegnazione — secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale — uno «stabile inserimento» del giudice onorario nell'ufficio giudiziario o nell'organo collegiale cui è stato destinato, come avviene per i magistrati professionali con la nomina e l'assegnazione di «*status*»: il decennale esercizio di funzioni giudiziarie collegiali da parte del giudice ausiliario presso la sezione della Corte d'appello cui è stato assegnato, lo converte, infatti, in componente fisso del collegio giudicante, competente a pieno titolo alla trattazione di tutti i procedimenti, senza limitazioni di materia o valore, assegnati a quella sezione (con l'unica limitazione, prevista in via generale dall'art. 62, comma 2, del decreto-legge dei «procedimenti trattati dalla Corte d'appello in unico grado»), e con la costituzione di un proprio «ruolo» di cause delle quali è nominato relatore, venendo in tal modo del tutto disatteso il criterio, indicato dal Giudice delle leggi, volto a delimitare oggettivamente l'incarico affidato al giudice onorario, attraverso la limitazione della applicazione al collegio «per una singola udienza o un singolo processo», che appunto in considerazione della eccezionalità e temporaneità della assegnazione renderebbe compatibile con l'art. 106, comma 1 e 2 Cost. il provvedimento di incarico all'esercizio delle funzioni collegiali.

13. Conclusivamente gli articoli 62 (Finalità ed ambito di applicazione), comma 1, 65 (Pianta organica dei giudici ausiliari. Domande per la nomina a giudici ausiliari), commi 1 e 4, 66 (Presa di possesso), 67 (Durata dell'incarico), commi 1 e 2, 68 (Collegi e provvedimenti. Monitoraggio), comma 1, e 72 (Stato giuridico ed indennità), comma 1 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98, non risultano coerenti con le norme costituzionali — così come interpretate dalla giurisprudenza del Giudice delle Leggi — che riservano l'esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari nominati per concorso (articoli 102, comma 1, e 106, comma 1, Cost.), limitando l'accesso — da effettuarsi anche mediante nomina elettiva — di magistrati onorari soltanto «a tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» (art. 106, comma 2, Cost.), rimanendo in conseguenza esclusa l'assegnazione del giudice onorario all'esercizio delle funzioni giurisdizionali esercitate dagli organi collegiali, salva la possibilità di sostituzioni od integrazioni dei collegi, disposte con provvedimenti provvisori, in conseguenza di situazioni organizzative temporanee ed eccezionali tali che, a causa di vacanze di organico od impedimenti del magistrato professionale, ne impediscano la composizione ed il regolare funzionamento. Non può non evidenziarsi, al proposito, la palese difformità in cui le norme del decreto-legge si atteggiano rispetto alle successive ben diverse soluzioni adottate — proprio in relazione all'esercizio delle funzioni collegiali ed all'esercizio delle funzioni nei giudizi impugnatori — dal decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116 che se, da un lato, esclude che al giudice onorario addetto all'ufficio per il processo possano essere assegnati «i procedimenti di impugnazione avverso i provvedimenti del giudice di pace» (art. 11, comma 6, n. 2), dall'altro, limita l'accesso del giudice onorario agli organi collegiali civili solo quando sussistono particolari condizioni di emergenza organizzativa circoscrivendone l'attività alla trattazione dei soli giudizi già pendenti al momento dell'assegnazione e con esclusione della materia fallimentare e di quelle attribuite alle sezioni specializzate (art. 12).

Pertanto la eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente, in relazione al parametro dell'art. 106, comma 2, Cost., oltre che rilevante ai fini della decisione della causa, deve essere ritenuta non manifestamente infondata, non essendo possibile — a giudizio di questa Corte — salvaguardare la compatibilità costituzionale





delle norme di legge denunciate attraverso una soluzione ermeneutica «orientata» dell'enunciato «tutte le finzioni attribuite a giudici singoli» contenuto nel comma secondo dell'art. 106, volta a riconoscere la piena ed assoluta identità di funzioni giudiziarie esercitabili dal magistrato professionale e da quello onorario, posto che tale soluzione ermeneutica renderebbe priva di autonoma portata precettiva la disposizione della norma costituzionale indicata a parametro, con evidenti riflessi anche sulla portata sistematica che deve essere, invece, riconosciuta al combinato disposto dal primo comma dell'art. 102 Cost. con il primo comma dell'art. 106 Cost., da cui emerge l'ineludibile opzione del Costituente che l'esercizio della giurisdizione venga affidato in via generale ai soli magistrati professionali.

14. Manifestamente infondata è invece la medesima questione sollevata in relazione agli articoli 3, 25, comma 1, e 111, comma 2, della Costituzione.

La ingiustificata disparità di trattamento intesa quale applicazione a situazioni identiche di norme regolatrici differenti, è ipotesi che esula dalla censura prospettata dal ricorrente secondo cui la irragionevolezza delle norme sul giudice ausiliario discenderebbe dalle altre norme di legge che disciplinano la magistratura onoraria tra cui l'art. 43-bis ord. giud. ed il decreto legislativo n. 116/2017, atteso che le norme del decreto-legge trovano eguale applicazione a tutte indifferentemente le controversie devolute alla competenza delle Corti d'appello: essendo appena il caso di aggiungere che — laddove fosse in ipotesi ritenuta la compatibilità delle norme di legge con l'art. 106, comma 2 Cost. — l'assunto del ricorrente di un ingiustificato diverso trattamento tra le cause assegnate in Corte d'appello al relatore professionale od a quello onorario od ancora tra le cause assegnate ad un collegio composto di soli magistrati professionali o invece composto anche da un giudice onorario, sarebbe smentito sia dall'esercizio collegiale della funzione giudicante, alla quale concorrono anche — ed in composizione prevalente — i magistrati professionali; sia dai meccanismi di controllo di qualità della decisione, interni ed esterni al collegio (deliberazione a maggioranza; verifiche relative alla diligenza del magistrato onorario) che impediscono di attribuire una diversa «valenza» ai provvedimenti definitivi a seconda della composizione dei collegi giudicanti.

La garanzia del giudice precostituito per legge non va incontro a lesione, laddove l'assegnazione al collegio del giudice ausiliario non è disposta in vista della celebrazione di uno specifico processo, in quanto le disposizioni censurate non comportano deroghe alla competenza dell'ufficio giudiziario e rientrano tra quelle che compongono il quadro normativo dal quale desumere le regole prefissate dalla legge secondo criteri oggettivi e generali per l'identificazione del giudice competente, non sussistendo la denunciata violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, in quanto «la garanzia del giudice naturale non è lesa quando il giudice sia stato designato in modo non arbitrario né a posteriori, oppure direttamente dal legislatore in conformità alle regole generali, ovvero attraverso atti di soggetti ai quali sia stato attribuito il relativo potere nel rispetto della riserva di legge stabilita dall'art. 25, primo comma, della Costituzione (cfr., oltre alla già richiamata ordinanza n. 152 del 2001, sentenza n. 419 del 1998 e ordinanza n. 159 del 2000) ...» (Corte Cost. ordinanza, 15 marzo 2002, n. 63).

Inconsistente poi il denunciato *vulnus* all'art. 111, comma 2, Cost., neppure peraltro argomentato, prevedendo le norme del decreto-legge l'applicazione anche al magistrato onorario degli istituti dell'obbligo di astensione e della riacquisizione.

15. In conclusione va disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale apparendo rilevante e non manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 62 (Finalità ed ambito di applicazione), comma 1, 65 (Pianta organica dei giudici ausiliari. Domande per la nomina a giudici ausiliari), commi 1 e 4, 66 (Presa di possesso), 67 (Durata dell'incarico), commi 1 e 2, 68 (Collegi e provvedimenti. Monitoraggio), comma 1, e 72 (Stato giuridico ed indennità), comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98, nella parte in cui conferiscono al «giudice ausiliario» lo «status» di componente dei collegi nelle sezioni in cui è articolata la Corte d'appello, in relazione ai parametri di cui all'art. 106 comma 2 Cost. ed agli articoli 102 comma 1, e 106 comma 1 Cost.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 62, comma 1, 65 commi 1 e 4, 66, 67 commi 1 e 2, 68, comma 1, 72, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98, siccome in contrasto con gli articoli 102 comma 1, 106 comma 1 e 2 della Costituzione.*

*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, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, 18 giugno 2019

*Il Presidente:* AMENDOLA

20C00147

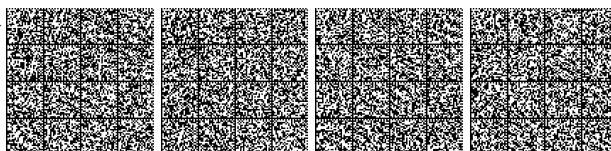
---

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

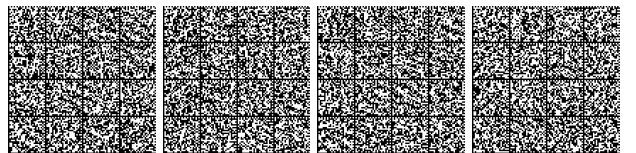
(WI-GU-2020-GUR-028) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





## MODALITÀ PER LA VENDITA

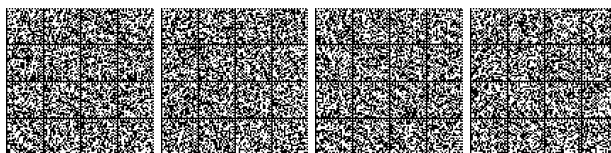
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

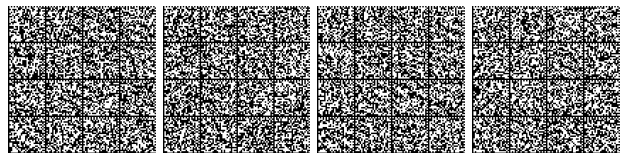
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I** (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 8,00

